

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
PRINCIPE HIÉRARCHIQUE

DANS
L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Économique et Politique)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 24 Novembre 1913, à 1 heure 1/2 de l'après-midi

PAR

RENÉ HUGOT-DERVILLE

Président : M. BERTHÉLEMY, *professeur.*

Suffragants { M. JAY, *professeur.*
M. FERNAND FAURE, *professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue de Soufflot, PARIS-5^e

Léon TENIN, Directeur

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT EN DROIT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE
PRINCIPE HIÉRARCHIQUE

DANS
L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Économique et Politique)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 24 Novembre 1913, à 1 heure 1/2 de l'après-midi

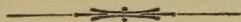
PAR

RENÉ HUGOT-DERVILLE



Président : M. BERTHÉLEMY, *professeur*.

Suffragants { M. JAY, *professeur*.
M. FERNAND FAURE, *professeur*.



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue de Soufflot, PARIS-5^e

Léon TENIN, Directeur

—
1913

LE PRINCIPE HIÉRARCHIQUE

DANS

L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

INTRODUCTION

Le principe hiérarchique a fait la force des plus puissantes sociétés que nous ayons connues.

Le respect de l'autorité sacrée (*ἱερός ἀρχή*) la subordination de l'inférieur au supérieur peuvent seuls assurer l'exécution rapide et parfaite des tâches imparties à chacun. Si le commandement n'est pas le privilège de quelques-uns et que tous veuillent donner des ordres, une organisation méthodique de travail est impossible. Que l'on prenne un exemple particulier né d'hier, comme la verrerie ouvrière ou un précédent vieux d'un siècle, comme l'organisation française de 1791, on verra toujours que l'abandon du principe hiérarchique mène rapidement à l'anarchie et à la ruine.

Au contraire, la forte organisation hiérarchisée du christianisme lui a permis de supporter victorieu-

sement des assauts formidables depuis dix-neuf siècles. Un autre monument imposant du principe hiérarchique, c'est l'Empire romain qui pendant si longtemps a assuré la paix du monde grâce à une excellente organisation administrative.

Nous connaissons en effet dans tous ses détails l'organisation administrative de l'Empire romain au quatrième siècle grâce à une sorte d'almanach officiel rédigé vers l'an 400 (1). Cette statistique ne retrace pas seulement le tableau du monde romain à l'époque de sa publication, mais encore à une époque antérieure; on peut dire en effet qu'après les réformes multiples de Dioclétien et surtout de Constantin, la forme générale du Gouvernement est demeurée à peu près immuable.

Les fonctions civiles sont alors complètement séparées des fonctions militaires. Six grands dignitaires sont à la tête de l'administration civile. Les préfets de Rome et de Constantinople, occupent le second rang dans la hiérarchie et ont sous leurs ordres les préfets de l'annone, des vigiles, les surveillants (curatores) des travaux publics, etc... Dans chacun des Empires d'Orient et d'Occident deux préfets du prétoire sont à la tête de l'administration provinciale; les gouverneurs de diocèses (vicarii) sont subordonnés au préfet du prétoire; les gou-

(1) *Notitia dignitatum et administrationum omnium tam civilium quam militarium partibus Orientis et Occidentis.*

verneurs de province sont subordonnés au vicaire.

Une hiérarchie savante relie entre eux et subordonne les uns aux autres les 119 Gouverneurs de provinces, les 14 vicaires de diocèses, les 4 préfets du prétoire; les pouvoirs sont séparés avec soin; chaque administration a son cadre nettement séparé.

Cette organisation, unie à une large décentralisation provinciale, assura à l'Empire romain une longue prospérité.

* * *

Mais il est inutile de remonter aussi loin pour reconnaître l'excellence et l'efficacité du principe hiérarchique. Rien n'est plus fortement hiérarchisé qu'un établissement industriel de nos jours. Toute l'autorité vient d'en haut. Le directeur commande; les ingénieurs réalisent les dessins qui leur sont exposés et en prescrivent strictement l'exécution à ceux qui commandent à leur tour les ouvriers. Partout on obéit et les ordres sont rapidement exécutés.

Que la discipline se relâche (et les grèves en donnent de fréquents exemples), aussitôt la prospérité de l'établissement est compromise : la concurrence va le mettre à bref délai en état d'infériorité. Le respect du principe hiérarchique est dans l'industrie une question de vie ou de mort.

Il faut reconnaître cependant que la hiérarchie est fortement battue en brèche. Dans l'administration elle-même tout un mouvement se dessine, qui peut être mortel pour elle. Tout le monde a présent à l'esprit le navrant tableau des grèves des cheminots et des postiers; beaucoup d'instituteurs, constitués en syndicats, menacent de suivre une direction contraire à celle de leurs chefs réguliers et veulent s'affilier à la Confédération générale du travail.

Que faut-il penser de ce mouvement? La chimère de l'égalité va-t-elle nous entraîner dans de dangereuses aventures? D'autre part les revendications des fonctionnaires ne sont-elles pas en partie justifiées par les abus dont ils ont souffert, et ne peut-on espérer corriger les inconvénients du régime tout en maintenant et en renforçant le principe hiérarchique?

Tel sera l'objet de la présente étude.

*
* * *

Après un rapide aperçu sur l'organisation de l'ancien régime et de la Révolution, nous examinerons le principe hiérarchique en lui-même.

Les réformes proposées seront ensuite étudiées. Nous aurons à voir de près si plusieurs d'entre elles ne sont pas anti-hiérarchiques au premier chef et ne présenteraient pas des dangers autrement graves que ceux auxquels elles prétendent remédier.

Nous verrons enfin quelles sont les garanties actuelles des fonctionnaires et les mesures qui pourraient être prises pour les compléter tout en sauvegardant pleinement le principe hiérarchique considéré comme indispensable pour assurer la marche régulière des services publics.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

Les intendants

Quand on jette un premier regard sur l'ancienne administration du Royaume, telle qu'elle se présente à la veille de la Révolution, tout y paraît diversité de règles et d'autorité, enchevêtrement de pouvoirs.

La France est couverte de corps administratifs isolés qui ne dépendent pas les uns des autres, et qui prennent part au Gouvernement en vertu d'un droit qui leur est propre et qu'on ne peut leur reprendre. Souvent leurs attributions sont si entremêlées et si contiguës, qu'ils se pressent et s'entre-choquent dans le cercle des mêmes affaires.

Des cours de justice prennent part indirectement à la puissance législative; elles ont le droit de faire des réglemens administratifs qui obligent dans leurs ressorts. Quelquefois elles tiennent tête à l'administration proprement dite, et blâment bruyamment

ses mesures. De simples juges font des ordonnances de police dans les villes et dans les bourgs de leur résidence.

Les villes ont des constitutions très diverses. Leurs magistrats portent des noms différents, ou puisent leurs pouvoirs à différentes sources : ici un maire, là des consuls, ailleurs des syndics. Quelques-uns sont choisis par le Roi, d'autres par le Seigneur ou le Prince apanagiste, les uns sont élus, les autres héréditaires.

C'est que cet édifice disparate de la vieille administration française se compose de pièces d'âges différents et d'origine locale qui ont subsisté lors de la réunion à la couronne des fiefs et des apanages et par dessus lesquels se sont développées les institutions centralisatrices de la monarchie absolue.

Ce qui nous frappe dans cet effort de nos Rois à constituer l'unité française c'est la lutte contre la hiérarchie féodale dont les liens n'étaient plus suffisants pour assucer au pouvoir central la possibilité de se faire respecter et obéir.

Les Rois avaient trouvé toute une organisation hiérarchisée suivant les principes féodaux. Le Seigneur chef d'un groupe féodal, était vassal d'un autre seigneur d'ordinaire plus puissant que lui-même ; ce seigneur était ainsi rattaché à un second, qui pouvait lui-même être rattaché à un troisième et ainsi de suite jusqu'au Roi de France qui avait sous lui,

rattachés par échelons, tous les fiefs et toutes les tenures féodales du royaume.

Pour transformer en une domination efficace la primauté qui leur était reconnue en vertu des principes mêmes de la féodalité, les rois durent saper une par une les vieilles assises du droit féodal : ce fut l'objet d'une lutte plusieurs fois séculaire.

Cette lutte a été dirigée contre les vassaux, chefs des administrations locales et non pas contre les organisations provinciales; le Roi prenait la place du Seigneur et c'est tout. Il supprimait entre lui et ses sujets un échelon de la hiérarchie féodale qui était devenu une barrière à son autorité et à l'accomplissement de l'unité nationale.

Cependant nos Rois ne pouvaient administrer personnellement tous les fiefs reconquis. Instruits par l'expérience, ils ne pouvaient songer à rétablir les apanages même au profit de leurs proches. Ils se méfièrent de tous les organes qui avaient une origine antérieure et firent appel, pour participer à l'administration du Royaume, pour les représenter dans les provinces, aux praticiens, à toutes les compétences qui ne puissent porter ombrage à leur autorité, mais rehausser seulement leur prestige. Ce furent les Intendants.

Dans le Conseil du Roi, héritier de l'antique *curia regis* de la monarchie féodale, les grands officiers de la couronne continuaient à figurer, ainsi que les

pairs de France et les princes du sang. Le brevet de conseiller du roi était aisément accordé aux seigneurs et prélats; c'était un titre plutôt honorifique car le plus souvent ces conseillers à brevet ne siégeaient pas, bien qu'ils eussent voix délibérative. Le Conseil du Roi conserva ainsi, jusqu'au règne de Louis XIV, son vieux caractère de cour féodale.

Le règlement de 1673 supprima les conseillers à brevet qui encombraient inutilement le conseil, ne conservant ce titre purement honorifique qu'à un certain nombre de hauts fonctionnaires et de prélats. En même temps les pairs de France et les princes du sang désertent le conseil du roi, ce dont les blâme vivement le traditionnaliste Saint-Simon. Il ne restera plus dès lors qu'un vestige de l'antique *curia regis* : un certain nombre de places du Conseil étaient dévolues aux Conseillers d'État, d'Église et d'autres aux Conseillers d'épée.

Rattachons enfin à ces hauts fonctionnaires les gouverneurs de province, grands seigneurs qui ont les honneurs du pouvoir, mais ont dû abandonner à d'autres l'autorité effective.

La France était divisée en 34 généralités ou intendances. Si les pays d'État comptaient environ sept millions d'habitants, vers la fin du règne de Louis XV, le reste de la France appartenait aux pays d'élection où la puissance des intendants fut presque illimitée.

Ayant en main toute la force du pouvoir exécutif

pouvant répartir les impôts et en assurer la perception; disposant du droit de juger les différends survenus à l'occasion des impôts; entrant dans les détails administratifs du service militaire; exerçant une juridiction exceptionnelle à côté des juges ordinaires, et pouvant même exiger des procureurs du Roi qu'ils vinssent dénoncer les contraventions et les abus commis dans leurs ressorts, les intendants eurent encore des attributions de police, qui leur permirent de toucher aux affaires municipales et aux travaux publics, aux affaires ecclésiastiques, à l'instruction publique, à la presse, aux questions de commerce, d'industrie, ou d'agriculture et d'assurer partout l'ordre et la sécurité.

Peu à peu les intendants étendirent leur compétence en matière communale; sous le règne de Louis XV on les voit presque partout dans les villes et dans les paroisses, substituant l'autorité administrative à l'autorité judiciaire.

Leur intervention fut souvent utile, mais pas toujours désintéressée; quoi qu'il en soit, les intendants parvinrent à asseoir leur autorité dans les villes. Ils se tenaient au courant de tout ce qui se passait dans les assemblées municipales, pour en avertir le Contrôleur général : c'est sur leur rapport que le Conseil du Roi autorisait les villes à établir des octrois, à hypothéquer leurs biens, à engager des procès : dans un pays d'états, la Bretagne, ils

contrôlaient tous les actes des « corps servants » des villes; dans un pays d'imposition, le Hainaut, ils nommaient les corps municipaux; partout ils exerçaient leur pouvoir d'une façon très minutieuse.

Il semble que l'administration ait trouvé un des principaux éléments de sa puissance vis-à-vis des villes et des villages dans l'organisation des travaux d'utilité publique. Ses propres agents les surveillaient ou les dirigeaient; et les ingénieurs des ponts et chaussées furent les subordonnés des intendants. Le directeur général des ponts et chaussées qui dépendait immédiatement du Contrôleur général des finances était un intendant.

Tout un personnel d'ingénieurs en chef, d'ingénieurs ordinaires, de sous-ingénieurs, d'inspecteurs, de conducteurs et de pionniers était placé sous la main des intendants; c'est par eux que le tracé des routes romaines a été remanié, que l'œuvre de viabilité entreprise par Colbert a pu être menée à bien et que le XVIII^e siècle a vu se former en partie le réseau de nos routes nationales et départementales.

Les grands travaux publics entrepris par les villes furent dirigés par les intendants.

Étudier leur administration, c'est presque s'enquérir de tout ce qui intéresse la nation. Il ne leur manque guère que de commander les troupes; mais s'ils ne sont pas chefs militaires, ils ont toutefois mission d'assurer le recrutement des milices provinciales; ils

font dresser les procès-verbaux de tirage au sort; leurs subdélégués décident des cas d'exemption.

Les miliciens sont sous leur autorité tant qu'ils ne quittent pas leurs foyers; vis-à-vis des soldats en marche, l'intendant est même un juge et il prononce sur leurs délits et leurs crimes.

En matière de police, la compétence des intendants est infinie. S'agit-il de questions ecclésiastiques on les voit signalant au Roi les vacances des abbayes. S'agit-il d'assistance publique, ils ouvrent des ateliers de charité, distribuent des secours aux cultivateurs ruinés ou viennent en aide aux paroisses.

En temps d'épidémie, ils envoient des médecins, et font distribuer des remèdes.

La maréchaussée leur obéit, ils renseignent le pouvoir sur l'opportunité des incarcérations par lettres de cachet et ici se marque nettement chez eux la substitution du pouvoir administratif au pouvoir judiciaire.

L'agriculture, le commerce et l'industrie furent aussi de leur ressort et les paysans ont souvent regardé l'administration comme la protectrice naturelle de leurs intérêts.

Au-dessous de l'intendant, le subdélégué le représente dans les circonscriptions inférieures; il est à la nomination de l'intendant comme celui-ci à celle du ministre.

Mais ces fonctionnaires étaient en somme peu

nombreux. D'une façon générale, on peut dire que l'administration sous l'ancien régime était constituée, soit en grandes fermes, soit en offices publics.

En principe, les charges financières étaient affermées (recouvrement des impôts indirects); les charges de judicature étaient vénales et héréditaires, si bien que l'ancien régime comportait un très grand nombre d'officiers publics ou d'agents subordonnés aux fermiers généraux, mais très peu de fonctionnaires à la nomination directe des gouvernements comme nos fonctionnaires contemporains.

Telle était la conjecture singulièrement bigarrée de l'ancien régime.

Cette complexité même n'était pas sans présenter quelques avantages. Si tous les fonctionnaires de France avaient été dans la main du pouvoir royal, quelle puissance il aurait eue :

Que l'on songe à l'absence complète de toute garantie constitutionnelle sous l'ancien régime; le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire résidant, aussi bien que le pouvoir exécutif dans la personne du roi. Si le souverain avait eu en même temps sous ses ordres une administration composée d'agents révocables *ad nuteum* et parfaitement hiérarchisés, les derniers vestiges de liberté publique auraient été définitivement anéantis.

C'est en ce sens qu'on se rend compte de l'effet des mesures radicales prises par la Révolution à

l'égard des institutions de l'ancien régime : la puissance de Napoléon a été plus complète que celle de Louis XIV. L'Empereur n'avait que des fonctionnaires rigoureusement hiérarchisés du plus humble au plus élevé en dignité, alors que le Grand Roi devait employer bien souvent des instruments qu'il n'avait pas façonnés lui-même et qui étaient dans une large mesure hors de sa puissance.

Cette organisation hétéroclite de l'administration française était à certains égards, le succédant des garanties politiques que ne connaissait pas l'ancien régime.

De là une sorte d'hésitation et d'embarras dans l'administration supérieure quand se produisait dans le pays une résistance inattendue. On cédait ou on sévissait trop fort, comme si l'administration ne se sentait pas bien assurée dans ses actes.

Cette conséquence curieuse du défaut d'homogénéité et de l'insuffisance de la hiérarchie dans l'administration de l'ancienne France, méritait, semble-t-il, d'être signalée.

En définitive, la royauté semble avoir renoncé à instituer une administration uniforme et hiérarchisée. Elle a laissé subsister les anciennes formes de gouvernement, en s'efforçant avec un rare esprit de suite d'en annihiler l'autorité ; d'ailleurs ces pouvoirs rivaux se contrariaient et se limitaient eux-mêmes.

Toutefois, il était indispensable que la prééminence

royale fût constamment hors de conteste, le souverain avait délégué dans toutes les provinces, des fonctionnaires investis d'une autorité dictatoriale, entrant dans tous les détails de l'administration, exerçant une juridiction exceptionnelle à côté des juges ordinaires.

On connaît le mot attribué à Law : « J'ai vu en France une chose singulière. Tout le gouvernement est dans les mains de trente maîtres des requêtes, les gouverneurs et les lieutenants généraux n'ont que l'apparence et les honneurs du pouvoir. De l'intendant seul dépendent le bonheur et le malheur des provinces ».

L'effort de la monarchie absolue a été porté tout entier vers la centralisation du pouvoir et non pas vers son organisation, et le besoin de la réforme administrative a été une des principales causes de la Révolution.

CHAPITRE II

La période révolutionnaire

Les institutions administratives de la Révolution reposent sur deux principes fondamentaux : le régime électif pour recrutement et la collégialité pour méthode, ce qui constitue la négation même de tout principe hiérarchique.

Pour empêcher le développement d'une administration qui aurait pu rappeler le régime des intendants, la Constitution de 1791 enleva au roi la nomination des fonctionnaires, qui furent élus par le peuple; c'était un signe de la naïveté philosophique du temps qui faisait croire aux vertus du système électif, réputé seul capable de découvrir les plus dignes.

D'autre part, l'abus de la collégialité présentait pour la prompte expédition des affaires de réelles difficultés; pour le moindre acte, il fallait la signature de tous les membres présents du Directoire. Les directoires de district compliquaient encore le mécanisme.

Chargés de répartir les contributions, d'en surveiller la perception, d'ordonnancer les dépenses sous la haute inspection du corps législatif, administrant

en somme le pays, la commune et le département constituaient des groupes autonomes, échappant presque complètement à l'autorité des ministres.

On sait comment la Convention, après le triomphe des idées montagnardes, diminua l'influence des départements de façon à faire de la France entière une fédération de communes.

L'autorité du Gouvernement central ne fut alors sauvegardée que par les formidables pouvoirs des représentants en mission qui savaient imposer partout les volontés des conventionnels.

Régime de transition, le Directoire revient à une plus saine notion de l'administration en subordonnant les directoires départementaux et les municipalités à des commissaires nommés par le pouvoir exécutif. Ces commissaires correspondaient directement avec le ministre de l'Intérieur.

Aucune délibération ne pouvait être prise par les assemblées municipales ou départementales qu'en présence du commissaire du Directoire et « après qu'il aura été ouï » (Loi du 21 Fructidor, an III).

La nomination des administrateurs ne fut pas toujours laissée à l'élection. Des lois spéciales ou des actes politiques consécutifs aux divers coups d'État du Directoire prononcèrent de nombreuses révocations individuelles et collectives dans les assemblées locales et des remplacements furent opérés directement par le pouvoir central.

Dans les dernières années du Directoire, l'opinion publique était ainsi à peu près habituée à la nomination fréquente des administrateurs locaux par le Gouvernement ; d'autre part la présence des commissaires du Directoire, agents directs du pouvoir central auprès des assemblées locales, diminuait les inconvénients de la collégialité.

A la fin de la période révolutionnaire, les deux principes fondamentaux que nous avons reconnus : le régime électif et la collégialité étaient donc sérieusement battus en brèche.

Une organisation s'inspirant franchement du principe hiérarchique allait pouvoir sans difficulté se substituer aux essais malheureux de la Révolution fondés sur la chimère de l'égalité de tous les citoyens.

CHAPITRE III

Le Consulat : La loi du 28 Pluviose an VIII

Avec les organisations consulaires, nous quittons brusquement le domaine de l'idéologie et des vastes constructions *a priori*. Aux conceptions également théoriques du girondin Condorcet ou du montagnard Hérault de Séchelles succède un programme d'une admirable et impérieuse précision. Il faut reconstruire la société sur des assises de granit et avant toutes choses redonner au pays une administration régulière.

Tout était désorganisé : les impôts directs ne rentraient plus, la justice était mal assurée, les départements et les communes étaient dans un état anarchique. La Révolution semblait jusqu'ici avoir été pour la France un remède pire que le mal.

La tentation était forte de revenir en arrière et dans les travaux préparatoires, nous voyons le ministre Gaudin recommander souvent « les vieilles ». Les Parlements, par exemple, malgré les difficultés qu'ils avaient données à la royauté, n'avaient-ils pas eu l'inappréciable avantage de donner aux justiciables des garanties de dignité et d'indépendance.

Bonaparte sut rejeter à la fois l'ancienne organisation administrative et les principes nouveaux, qu'il estimait à juste titre néfastes pour le bon ordre, tout en conservant ce qui était vraiment utile et efficace dans les deux systèmes.

A l'ancien régime il empruntait le principe d'autorité, modifié d'après l'heureuse formule de Siéyès :

La confiance doit venir d'en bas ;

Le pouvoir doit venir d'en haut.

Ainsi se trouvaient arrêtées les incessantes hésitations des assemblées révolutionnaires entre l'idéal démocratique et l'esprit d'autorité. Le peuple devait être consulté sur l'acceptation du nouveau régime ; une fois cette acceptation donnée, le pouvoir « devait venir d'en haut ».

A la Révolution, Bonaparte empruntait la pratique de la collégialité, mais pour la délibération seulement : « délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul ».

Il était redevable également à la Révolution de la suppression des grandes fermes et des offices publics qui empêchaient toute hiérarchie régulière.

Établir un système d'administration directe, en régie, mais en substituant partout la nomination par le Gouvernement à l'élection par le peuple : telle fut la conception administrative de Bonaparte.

Dès lors une hiérarchie régulière de fonctionnaires put s'organiser. A chaque degré de la hiérarchie un

fonctionnaire, contrôlé par un Conseil, était chargé de l'administration : préfet, Conseil général et Conseil de préfecture dans le département; sous-préfets et Conseil d'arrondissement dans l'arrondissement; maire et Conseil municipal dans la commune.

Même hiérarchie parmi les juges. Les cours d'appel furent établies le plus souvent dans l'ancienne résidence des Parlements pour rétablir les vieilles traditions sans qu'il puisse en résulter de dangers pour l'autorité du Gouvernement, puisque les magistrats étaient à la nomination du pouvoir central.

L'administration des finances fut reconstituée d'après les mêmes principes : un directeur des finances par département, un contrôleur par arrondissement furent chargés des rôles sous la surveillance de l'inspecteur des finances; dans chaque commune, des répartiteurs fixaient la quote-part de chacun. Pour percevoir l'impôt, il y eut un percepteur par canton, un receveur particulier par arrondissement, un receveur général par département, celui-ci était doublé d'un payeur général.

Le Consulat et bientôt l'Empire, gouvernements militaires, ont ainsi introduit dans l'administration l'esprit de subordination qui ne constitue pas seulement la force des armées, mais aussi celle de toutes les organisations humaines.

L'administration a pour rôle d'agir et de travailler; elle ne peut y réussir qu'en admettant un double

principe : discipline en bas, compétence en haut.

Homme d'esprit pratique, épris de réalisation plutôt que de théories vagues et chimériques, Bonaparte comprit admirablement que l'esprit hiérarchique pouvait seul donner une vie nouvelle à l'administration française.

L'événement lui donna pleinement raison. Rapidement l'ordre et la prospérité régnèrent partout et firent accueillir avec enthousiasme le nouveau régime.

Avant toutes les autres nations, la France fut dotée d'une administration régulière; c'est à ce moment qu'elle paraissait à juste titre enviable à l'Europe. Grâce à l'obéissance rapide des subordonnés, les affaires aboutissaient promptement et sans difficultés. Le choix heureux des administrateurs par Bonaparte fut d'ailleurs pour beaucoup dans ce résultat. Sachant très bien que la valeur d'un pays est disséminée entre les intelligences supérieures des divers partis, il tâcha de les utiliser tous. Ses fonctionnaires supérieurs : ministres, préfets, magistrats étaient pris indifféremment parmi les libéraux, les jacobins ou les royalistes. Il ne leur demandait que d'avoir la capacité nécessaire.

Nous trouvons désormais parfaitement constituée l'organisation hiérarchique de l'administration française.

Antérieurement à l'an VIII, on n'en voit que

des ébauches informes, soit sous l'ancien régime, soit pendant la Révolution.

Le Consulat a si fortement organisé la hiérarchie administrative qu'elle subsiste encore de nos jours, à peu près telle que l'a voulue son auteur.

Nous allons étudier maintenant en quoi consiste le principe hiérarchique.

DEUXIÈME PARTIE

ORGANISATION DE LA HIÉRARCHIE

CHAPITRE PREMIER

Nature du principe hiérarchique

Au point de vue strict du droit administratif, le fonctionnaire, en lui-même, n'est rien, et chaque fois que l'on s'occupe de sa situation personnelle, ce n'est pas la considération de son intérêt privé qui doit nous intéresser, mais celle de l'intérêt public. Sans doute, l'équité et la bienveillance naturelle que l'on accorde à tout homme qui s'acquitte de son devoir, nous porte à ne pas refuser certaines satisfactions personnelles aux fonctionnaires, mais, ce n'est là qu'une question accessoire. Ce qui importe, ce qui domine toute la question des fonctions publiques, c'est la nécessité de rendre l'administration aussi parfaite que possible, et non pas le souci du sort matériel des fonctionnaires. Ce second point de vue ne trouve sa justification que dans la mesure où il est utile au premier,

Plus nous avançons dans la voie de la civilisation, plus le rôle de l'administration devient complexe, difficile et délicat.

« Dans la société ancienne, l'initiative appartenait
« au gouvernement il commandait; les sujets obéis-
« saient. Dans la société nouvelle, l'initiative vient
« des particuliers, dont la réunion constitue le peu-
« ple; le gouvernement établi par eux est chargé de
« fonctions qu'ils jugent utiles et ne peuvent remplir.

« Au lieu d'être un tuteur non surveillé et irres-
« ponsable, le gouvernement est un homme d'affaires
« auquel on donne des instructions et demande des
« comptes » (1).

Pour bien s'acquitter de ces devoirs, les fonctionnaires, qui constituent les agents directs du gouvernement, ont donc besoin des plus précieuses qualités de tact, de conscience et de dévouement à la chose publique.

Dans ses célèbres *Études administratives*, Vivien définit ainsi le rôle de l'administration : « Elle pourvoit aux besoins des services publics et à l'exécution générale des lois. »

Quand on l'envisage de cette façon, l'administration apparaît comme un art et comme une science. Qui dit art, dit création; or, l'administration doit créer des services et les organiser suivant les besoins.

(1) Courcelle Seneuil : *L'Héritage de la Révolution*,

Elle est aussi une science, car, elle se fonde dans son action, sur certaines règles, fournies par l'expérience. Il faut à l'administrateur la connaissance de toutes les sciences sociales : économie politique; science financière, politique. La psychologie ne doit pas non plus lui être étrangère; il est nécessaire qu'il ait la connaissance des hommes et de leurs besoins.

Au nom de l'expérience, le rapporteur de la loi du 28 pluviôse, an VII, a pu dire, dans ce sens que « administrer » (dans le sens d'exécuter une mesure) est le fait d'un seul, « délibérer » est le fait de plusieurs; c'est ainsi qu'on peut affirmer également, que les administrateurs doivent être responsables, qu'ils doivent être astreints à la résidence dans un certain lieu, etc...

L'organisation administrative, la classification et la hiérarchie des agents, doivent beaucoup à l'expérience.

Il n'y a pas à considérer dans l'administration que des questions d'opportunité. Pour être vraiment à la hauteur de ses fonctions, l'administrateur doit avoir un sens exact du droit, car, il n'exerce pas ses attributions à la façon d'un particulier, et ne peut avoir comme lui la liberté de les exercer de telle ou telle façon. Au fond, c'est la fortune d'autrui, la fortune publique qu'il administre, et cela l'oblige à exercer ses droits correctement.

D'une façon générale, c'est précisément pour la

gestion de la fortune d'autrui que le droit intervient. Cette réglementation n'existe-t-elle pas quand il s'agit des biens du mineur, des biens de la femme mariée, des biens des aliénés, et ce qui ressemble plus encore à la fortune publique, les biens des sociétés commerciales ?

* * *

Ces fonctions délicates ne peuvent être remplies d'une façon satisfaisante par l'administration sans une forte organisation de la hiérarchie.

En quoi consiste pratiquement la subordination des divers agents de l'administration française ?

Tous les agents d'exécution dépendant du pouvoir central sont rattachés suivant leurs fonctions aux différents ministères.

Le nombre en est fort grand, et on peut les classer de façons diverses (1).

Les agents proprement dits se rattachent au pouvoir central dont ils reçoivent directement l'impulsion, mais, au point de vue de leur résidence, ils sont répartis sur tout le territoire. Certains services d'État doivent, en effet, pénétrer dans toutes les communes, comme par exemple, l'instruction primaire, la percep-

(1) Le projet de budget de 1908 mentionne 608.510 fonctionnaires civils d'état y compris ceux des services industriels et 262.078 fonctionnaires des départements et communes, soit au total, plus de 870.000 fonctionnaires.

tion des impôts ; dès lors, l'instituteur comme le percepteur, doit habiter la commune. Beaucoup d'autres services doivent tout au moins être mis à la portée de chaque habitant de la commune. Il est donc nécessaire que les agents qui représentent ces services soient placés dans certains centres, bien choisis, avec une circonscription dans laquelle ils aient compétence.

De plus, tous ces agents qui sont répartis sur tout le territoire du pays, et qui n'agissent que par le pouvoir central, ont besoin d'intermédiaires entre eux et ce pouvoir, c'est-à-dire le ministère dont ils dépendent. Le ministre ne peut pas correspondre directement avec chacun des agents subalternes placés sous ses ordres. Ces agents sont beaucoup trop nombreux pour qu'un ministre puisse arriver à les connaître individuellement ; il faut cependant, pour le bon fonctionnement d'une administration que chaque employé subalterne puisse être apprécié de ses chefs ; et puis, le ministre n'a pas le loisir de donner à chacun les instructions détaillées dont il a besoin. De là la nécessité de la hiérarchie et des cadres régionaux.

Entre les agents subalternes et le ministre, s'étagent un certain nombre de fonctionnaires. L'un d'entre eux dirige tous les employés subalternes d'une même région. Avec tous les autres du même rang, il est, à son tour dirigé par un autre fonctionnaire supérieur, qui a compétence dans une région plus étendue. Et ainsi

de suite jusqu'à ce qu'on arrive à un fonctionnaire régional qui soit directement en rapport avec le ministre.

On donne généralement le nom de chefs de service aux fonctionnaires placés à la tête des grands cadres régionaux, et en rapport direct avec le ministre. Pour quelques-uns de ces fonctionnaires, l'étendue de la circonscription où s'exerce leur compétence est celle même du département.

Dans chaque département, il y a par exemple un directeur pour chaque régie financière (contributions directes, enregistrement); les départements frontière ont chacun un directeur des douanes. Mais, un certain nombre de ces cadres régionaux sont bien plus vastes qu'un département; tels sont les ressorts des académies, des cours d'appels, des corps d'armée, les directions régionales des postes.

Les grands ressorts régionaux ne concordent pas; ils ne peuvent pas concorder, puisqu'ils sont en nombre inégal. Nous avons en France : seize académies, vingt-cinq cours d'appel, vingt corps d'armée. Il arrive même généralement qu'un département dépende de telle ville pour le corps d'armée, de telle autre pour la cour d'appel, et d'une troisième pour l'académie.

Cela a été en partie voulu pour éviter la reconstitution des anciennes provinces.

Les agents du pouvoir central compris dans la hié-

rarchie sont très spécialisés; chacun d'eux représente le pouvoir exécutif seulement sous l'un de ses aspects et non plus dans toute son unité. C'est le résultat de la division du travail administratif. Ces agents spécialisés sont disséminés sur tout le territoire : l'un est militaire, l'autre professeur, l'autre magistrat, etc.

Mais pour maintenir l'harmonie entre les divers services administratifs, qui, à cause même de leur spécialisation et de leur esprit de corps, ne sont que trop disposés à se nuire réciproquement au détriment des affaires de l'État, il est nécessaire qu'il y ait, de place, en place, des agents qui représentent le pouvoir exécutif dans son unité. Il le faut pour que cette unité subsiste, et aussi pour maintenir en respect, et les administrations elles-mêmes, et aussi les citoyens.

Ces agents disséminés sur tout le territoire, et dont le rôle consiste à maintenir l'unité politique et administrative dans le pays, constituent ce qu'on appelle le pouvoir régional. Ce sont : les préfets, les sous-préfets, et même les maires dans la métropole, les gouverneurs des colonies dans nos possessions lointaines.

* * *

Nous avons vu ainsi les cadres matériels, en quelque sorte, de l'administration; mais, l'immense machine resterait inerte si une âme ne venait pas l'animer. Cette âme, c'est le principe hiérarchique qui,

d'en haut, communique l'impulsion aux organismes supérieures, puis aux rouages subalternes, pour arriver jusqu'aux plus infimes.

Que l'on supprime, ou que l'on fausse le principe hiérarchique, tout s'arrête, ou tout casse.

Le principe d'autorité est à la base de toute organisation administrative. Les réformes qu'il peut paraître opportun d'apporter à cette organisation doivent, avant tout, le respecter, et on peut prendre le critérium suivant pour les apprécier : respectent-elles, ou non, le principe d'autorité ?

Dans son rapport sur le statut et le droit d'association des fonctionnaires, M. Maginot (1) en donne cette idée fort juste à propos des garanties nouvelles que l'on veut donner aux fonctionnaires :

« Loin d'énervier et d'affaiblir, comme les adver-
« saires l'insinuent volontiers, le principe d'autorité
« sans lequel il n'est pas d'administration possible,
« d'aussi justes concessions ne feraient que le conso-
« lider, en le débarrassant de tout ce qu'il peut y
« avoir d'intransigeant et d'intolérablement draco-
« nien dans sa conception surannée. On peut même
« affirmer qu'elles seules peuvent empêcher ce prin-
« cipe dont le prestige n'a été déjà que trop ébranlé,
« d'être irrémédiablement compromis. Ce dernier a
« besoin qu'on le rénove, qu'au moyen d'une régle-

(1) Rapport à la Chambre des députés, 12 juillet 1911.

« mentation libérale on l'adapte aux exigences de
« notre régime politique, en même temps qu'aux
« nécessités de la vie sociale, qu'on le démocratise, en
« un mot. C'est pour lui une question de vie ou de
« mort. »

Ainsi, les promoteurs mêmes d'une législation plus libérale ne manquent pas de s'appuyer, avant tout, sur le principe essentiel de l'administration : la hiérarchie.

CHAPITRE II

Effets du principe hiérarchique

Après avoir examiné ce qu'est une hiérarchie, quels sont les organes de ce corps, et quel est l'esprit qui lui donne la vie, il reste encore à approfondir quelles sont les relations entre cet organisme et son principe vital, en un mot, étudier comment l'action hiérarchique se fait sentir, comment l'autorité supérieure assurera l'exécution régulière des décisions prises en haut lieu. Après avoir examiné le mécanisme administratif au repos, voyons comment il fonctionne.

Le principe hiérarchique fait sentir ses effets de deux façons : Il s'exerce sur la personne des fonctionnaires ; il agit sur leurs actes.

§ I. — EFFETS SUR LES PERSONNES.

Le régime juridique de la fonction publique étant établi dans l'intérêt général des administrés, et non dans l'intérêt particulier des fonctionnaires, peut, à tout instant, être modifié par la loi, sans que le fonctionnaire puisse se prévaloir du régime existant quand il est entré au service de l'État.

Aussi les pouvoirs du Gouvernement sont-ils parti-

culièrement étendus à l'égard des fonctionnaires, et rentrent dans une certaine mesure dans la catégorie des pouvoirs discrétionnaires.

Les actes discrétionnaires sont ceux qui interviennent dans des matières, où non seulement les individus n'ont pas de droits irrévocables, mais où ils n'ont même pas de droits acquis.

Dans son traité de la Juridiction administrative (2^e édition, tome II, page 423), M. Laferrière les définit : « Des actes que l'administration accomplit
« d'après sa libre appréciation, afin de pourvoir aux
« intérêts généraux ou particuliers, et non pour
« satisfaire à des droits ou à la loi ; tels sont les actes
« administratifs faits dans un intérêt général ; les
« actes de tutelle administrative ; les nominations et
« révocations de fonctionnaires, lorsqu'il n'existe pas
« de lois qui fixent leur état et leurs droits à l'avancement ; les mesures disciplinaires ; les suspensions
« ou dissolutions de corps administratifs électifs ; le
« refus ou le retrait d'autorisations ou de concessions
« révocables et un grand nombre d'autres actes dans
« lesquels domine également la libre appréciation de
« l'administrateur. »

A. — Nomination.

Théoriquement, le choix est libre et discrétionnaire, mais, d'une part, la loi peut avoir restreint la liberté de l'administration en imposant aux candidats, cer-

taines conditions d'âge, de grade, etc..., ou bien, l'administration elle-même peut s'être lié les mains par des règlements ayant le même but; d'autre part, elle peut avoir institué ce procédé mécanique de choix qu'on appelle le concours.

En principe, le poste où s'exerce le fonctionnaire est rattaché, non pas à la fonction, mais à l'emploi; le résultat est que le fonctionnaire est essentiellement amovible. L'ordre qui lui prescrit le déplacement étant un simple ordre de service, une simple décision, n'étant par conséquent astreint à aucune forme, on n'imagine pas de recours, et d'autre part, il n'y a pas droit à l'indemnité de déplacement. Pour certains fonctionnaires qui peuvent être envoyés d'un bout à l'autre de la France, le déplacement, avec les frais qu'il entraîne et la rupture des habitudes, est une des mesures les plus redoutables. En Allemagne, la garantie de l'inamovibilité s'est généralisée. Il serait à souhaiter que ce soit la même chose en France; malheureusement, elle n'appartient qu'à certains fonctionnaires privilégiés pour lesquels le poste est rattaché à la fonction. Ils en ont la possession et elle ne peut leur être enlevée que dans des cas déterminés et avec des formes; tels sont les professeurs titulaires de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire qui ont la possession de leur chaire; les membres de la magistrature assise, qui ont la possession de leur siège; tels sont, à plus forte

raison, les officiers ministériels qui ont la propriété de la finance de leur office.

Dans tous les corps de fonctionnaires hiérarchisés, il y a un avancement qui peut être précédé de classement. Dans les corps de fonctionnaires non hiérarchisés, il y a un classement qui sert de base à une augmentation de traitements.

L'avancement et le classement peuvent être réglés par de simples traditions ou de simples arrêtés ministériels, et ils peuvent aussi être régis par la loi, ou par des règlements du chef de l'État, auquel cas ils présentent des garanties, qui sont des avantages de la fonction et comptent dans l'état du fonctionnaire, car la violation des règles peut donner lieu à des recours pour excès de pouvoir. Sont à ce point de vue dans une situation privilégiée : les magistrats inamovibles, les ingénieurs de l'État ; les officiers de l'armée dont l'avancement est réglé par la loi, et qui même ont la propriété de leur grade (L. 19 mai 1834) ; les membres de l'enseignement supérieur (D. 12 février 1881) ; ceux de l'enseignement secondaire (D. 16 juillet 1887) ceux de l'enseignement primaire (L. 19 juillet 1889, art. 6 et L. 25 juillet 1893), etc... etc...

B. — Mesures disciplinaires.

Les fonctionnaires ordinaires peuvent être révoqués « *ad nutum* ». Cependant, comme la révocation arbitraire est le plus grand danger qui menace le fonction-

naire, non seulement parce qu'elle lui fait perdre sa situation, mais encore parce qu'elle le prive des droits à la pension de retraite, la jurisprudence du Conseil d'État s'efforce depuis quelques années d'astreindre l'acte de révocation, du moins à certaines règles de forme.

Ici encore, pour certains fonctionnaires, existent des garanties particulières. On ne peut destituer les magistrats, les ingénieurs, les officiers et les professeurs titulaires de chaires que sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (Cour de cassation), du Conseil supérieur de réforme ou du Conseil supérieur de l'Instruction publique. L'avis du Conseil supérieur des Ponts et Chaussées est nécessaire avant la destitution des ingénieurs dit M. Was.

Si nous examinons dans sa généralité la question des mesures disciplinaires, nous trouvons, là aussi, qu'aucun recours n'est possible de la part des fonctionnaires, à moins que des formes particulières n'aient été prescrites.

D'après M. Laferrière, les mesures disciplinaires sont des actes de pure administration, et la discussion ne peut porter que sur l'inobservation des garanties accordées par les statuts spéciaux, et variant avec les diverses catégories de personnel.

Toutefois la jurisprudence du Conseil d'État tend, ainsi que nous le verrons plus loin (1), à restreindre,

en cette matière comme en toutes les autres, le caractère discrétionnaire de ces actes. Une révocation abusive pourrait assimiler, par exemple pour détournement de pouvoirs.

§ II. — EFFETS SUR LES ACTES.

L'autorité supérieure n'exerce pas seulement son pouvoir sur la nomination, la révocation ou la punition des fonctionnaires. Elle exerce sur chacun de leurs actes un contrôle rigoureux, en tenant la main à ce que l'unité de direction règne sur toute l'étendue du territoire. L'intérêt général prime toute autre considération, et il faut que du haut en bas de l'échelle hiérarchique, une seule inspiration soit dominante.

Toutefois, une distinction essentielle doit être établie dès maintenant, entre les fonctionnaires de carrière, et les fonctionnaires élus (conseillers municipaux, maires, conseillers généraux, par exemple). Les administrateurs appartenant à cette seconde catégorie ont droit à des égards tout particuliers, parce qu'ils représentent une personne administrative, subordonnée, il est vrai à l'État, mais ayant une certaine autonomie. Aussi, emploie-t-on généralement à propos de ces fonctionnaires d'un caractère spécial, le mot

(1) Voir 4^e partie.

de tutelle, par opposition à celui d'autorité hiérarchique.

Le contrôle de l'État sur les actes des autorités administratives s'exerce par la voie hiérarchique, lorsque l'acte a été accompli par une autorité appartenant à la hiérarchie.

Entre la voie hiérarchique, et la voie de tutelle, il existe deux différences. Par la voie de tutelle, l'acte administratif peut tout au plus être annulé; par la voie hiérarchique, il peut, en principe, être annulé ou réformé. Par la voie hiérarchique le pouvoir d'annulation est de droit, tandis que par la voie de tutelle, il n'existe que dans la mesure où les textes le stipulent.

Le contrôle de l'État par voie de tutelle ne s'applique qu'aux actes d'une autorité étrangère à la hiérarchie. Tels sont les actes accomplis par un Conseil général, un Conseil municipal, un maire, en tant qu'il représente la commune.

A. — Action hiérarchique.

On entend par action hiérarchique, celle qu'une autorité supérieure de l'État possède sur une autorité non autonome. Telle est, par exemple, la direction exercée par le ministre sur le préfet, ou le maire, en tant que ceux-ci agissent comme représentants de l'État, ou encore sur les organes de tels ou tels établissements publics, non décentralisés.

Cette action hiérarchique s'exerce au point de vue du contrôle, de plusieurs façons :

L'acte d'administration ne peut être exécuté qu'après approbation expresse de l'autorité supérieure. Avant l'exécution, il est examiné sous tous les points de vue, mais devient alors plutôt le fait de l'autorité supérieure.

Quand l'acte d'administration de l'autorité inférieure est exécutoire par lui-même, il peut être annulé ou réformé d'office par l'autorité supérieure, mais, seulement, s'il est contraire aux lois et règlements (D. 25 mars 1852, art. 6; 13 avril 1861, art. 7).

Cet acte est d'abord porté à la connaissance de l'agent supérieur, par l'agent inférieur, qui est obligé d'envoyer copie. L'annulation d'office peut intervenir à n'importe quel moment, tant qu'il n'y a pas de droit acquis conféré aux tiers par l'exécution de l'acte considéré.

Enfin, l'acte d'administration de l'autorité inférieure, exécutoire par lui-même, est annulé ou réformé sur le recours gracieux formé par la partie lésée.

Ce recours gracieux ou hiérarchique, est un recours purement administratif, que la partie lésée par une décision d'une autorité inférieure non autonome, peut porter devant une autorité supérieure de l'État, et qui, par échelons, aboutit au ministre. Il a été organisé par la Constitution de 1791. A cette époque c'était même le seul qui existât, mais, il contenait

en germe tous les autres. Il était porté devant les Directoires de département contre les actes des directoires de district, devant le roi contre les actes des directoires de département (Const. 3 septembre 1791, t. III, ch. IV, sect. 2, art. 5 et 6). Les ministres formaient conseil auprès du roi qu'ils se contentaient d'assister.

Sous le Directoire, les ministres sont les véritables dépositaires de l'autorité administrative; ils ne forment plus, comme dans la Constitution de 1791, un simple conseil; chacun, individuellement, est l'administrateur suprême pour son propre département.

La Constitution de l'An VIII a conservé le même principe, et actuellement on l'applique encore, sous réserve des modifications apportées par les décrets de déconcentration, du second Empire (D. 25 mars 1852, art. 6; D. 13 avril 1861, art. 7.).

Le recours hiérarchique n'a rien de juridictionnel, c'est-à-dire de contentieux; il est purement administratif, et le supérieur qui l'exerce ne fait point acte de juge, mais acte d'administrateur. Le pouvoir hiérarchique est donc le même, qu'il agisse d'office ou sur recours.

Le recours hiérarchique diffère totalement du recours contentieux, alors même qu'il porte sur un grief qui pourrait faire l'objet d'un recours contentieux. Il résulte de là qu'après un recours hiérarchi-

que qui sera allé jusqu'au ministre, et qui aura été rejeté, la partie lésée pourra adresser un recours contentieux, si elle se trouve encore dans les délais prescrits. Ce recours contentieux ne devra pas être considéré comme un appel de la décision du ministre, mais comme une véritable action en première instance. On peut alors considérer le recours comme dirigé contre l'acte du ministre, et non contre l'acte primitif du subordonné, parce qu'en rejetant le recours hiérarchique, le ministre a fait cet acte sien, comme administrateur.

B. — Tutelle administrative.

Bien qu'il ne s'agisse pas proprement ici de pouvoir hiérarchique, la « chose » existe si le « mot » n'y est pas. La nécessité du contrôle des Conseils locaux, par les agents du pouvoir central s'explique de soi-même; elle est, en outre, démontrée par l'histoire de la Révolution.

Dans ses instructions aux départements, l'Assemblée Constituante proclame bien que « les départements ne sont que les sections d'un même tout » (8 janvier 1790) et leur recommande de sauvegarder l'unité du pays. Seulement elle s'est lourdement trompée sur les moyens d'arriver à cette unité. Elle a cru que les circulaires patriotiques suffiraient pour maintenir

une forte centralisation. Cette foi, un peu naïve, dans la vertu civique de tous les Français s'expliquait, à cette époque, où l'avènement prochain de l'âge d'or était encore attendu : elle n'est plus de mise aujourd'hui.

L'unité et la force des pays ne peuvent être assurées que par une puissante organisation administrative, faisant sentir, aussi bien aux pouvoirs locaux, qu'aux fonctionnaires de carrière, les effets du principe hiérarchique.

Il y eut un revirement excessif avec la Constitution du Consulat, qui supprimait en réalité les pouvoirs locaux.

On sait comment la centralisation à outrance établie par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, amena un mouvement de réaction dans le cours du dix-neuvième siècle.

La Monarchie de Juillet rendit électifs les conseils municipaux (loi du 31 mars 1831), et les conseils généraux (loi du 22 juin 1833); en même temps, on augmentait le pouvoir de décision de ces assemblées locales (loi du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838).

Ce mouvement, un instant arrêté dans les premières années du second Empire, reprit avec l'Empire libéral, qui augmenta les pouvoirs des conseils municipaux et généraux (lois des 18 juillet 1866 et 26 juillet 1867).

Mais, c'est sous la troisième République, qu'on est

arrivé au régime le plus libéral. La loi du 10 août 1871, donne au Conseil général un grand nombre des attributions qui appartenaient auparavant au préfet ; elle crée, en même temps, un véritable agent d'exécution élu : la Commission départementale. Quant à la loi du 5 avril 1884, non seulement elle accorde aux conseils municipaux le droit d'élire les maires, mais, elle augmente dans des proportions notables, le pouvoir de décision de ces conseils, et des maires eux-mêmes.

Remarquons toutefois que même dans le dernier état du droit, grâce au contrôle administratif exercé par les préfets et les ministres, grâce aussi au contrôle juridictionnel du Conseil d'État, les défauts d'une décentralisation excessive sont évités. C'est ainsi que dans ces dernières années, nombre de lois ont imposé aux départements et aux communes des dépenses obligatoires (c'est-à-dire pouvant être inscrites d'office dans les budgets locaux), assurant ainsi, sans peine, sur toute l'étendue du territoire l'exécution des volontés du législateur.

Toutefois — et c'est une conséquence toute naturelle des principes précédemment établis — l'ingérence de l'autorité supérieure est beaucoup moins libre à l'égard des pouvoirs locaux qu'à l'égard des véritables fonctionnaires subordonnés.

Le contrôle de l'État par voie de tutelle s'exerce surtout par un pouvoir d'annulation.

C'est ainsi, par exemple, que les arrêtés réglementaires des maires (art. 95, L. 5 avril 1884) peuvent être, en tout temps, suspendus, ou annulés, par arrêté du préfet; de même les décisions du Conseil général sur les objets énoncés à l'article 48 de la loi du 10 août 1871, peuvent être suspendues par décret motivé du chef de l'État, à condition que le décret intervienne dans les trois mois, à partir de la clôture de la session.

Ce sont là des actes annulés d'office, sans cause déterminée, non seulement pour cause d'usurpation de pouvoir, d'excès de pouvoir ou d'illégalité, mais, simplement, parce qu'ils ont été jugés inopportuns.

De même, les décisions prises par les conseils généraux, dans une réunion illégale, peuvent être, à toute époque, annulées par le préfet (art. 34).

Les décisions réglementaires des conseils municipaux qui constituent le droit commun, peuvent être, à toute époque, annulées par le préfet, en conseil de préfecture, dans le cas de réunion illégale, d'incompétence, de violation de la loi ou d'un règlement (art. 63, 65). Les mêmes décisions peuvent être annulées de la même manière, mais seulement dans un certain délai, dans le cas des art. 64 et 66, loi municipale. Ces actes sont annulés d'office pour une cause déterminée qui est, dans ces différents cas, l'illégalité.

Enfin, les décisions des conseils généraux sur les

objets énoncés dans les art. 42, 43 et 46, de la loi du 10 août 1871, peuvent être annulées pour excès de pouvoir, ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique, par décret en Conseil d'État sur un recours du préfet intenté en la forme du recours pour excès de pouvoir, dans les vingt jours à partir de la clôture de la session (art. 47).

Les décisions des conseils municipaux, dans les cas des art. 64 et 66, L. 5 avril 1884, peuvent faire l'objet d'un recours formé devant le préfet statuant en Conseil de préfecture, dans un délai de quinzaine; la décision du préfet peut ensuite être attaquée par toute partie intéressée, devant le Conseil d'État, par un recours en la forme du recours pour excès de pouvoir (art. 67).

Ce sont là des cas d'annulation sur recours pour cause déterminée, où le contrôle administratif cède la place à un contrôle juridictionnel. D'ailleurs, n'est-ce pas la conséquence de l'autonomie des personnes administratives?

Dans certains cas, la tutelle se manifeste d'ailleurs sous une autre forme : nécessité d'une autorisation ou d'une homologation (par exemple pour les budgets départementaux). Enfin en ce qui concerne les personnes la tutelle s'exerce encore par la révocation.

CHAPITRE III

Avantages du principe hiérarchique

1^{er} §. — QUALITÉS DE L'ADMINISTRATION HIÉRARCHIQUE.

A. — *Unité et facilité de direction.*

Suivant la théorie généralement admise, les fonctionnaires ne sont pas vis-à-vis de l'État dans une situation contractuelle. Par un acte d'autorité, l'État leur confère cette partie de la gestion d'un service public qu'on appelle les fonctions publiques.

En considérant sous cet aspect la hiérarchie, on se rend compte aisément de l'unité qu'elle impose à l'administration tout entière; toute incartade est immédiatement contrecarrée par le pouvoir hiérarchique, de même que la police exercée sur le domaine public réprime tout manquement au bon ordre.

Ainsi le fonctionnaire est au service de l'autorité; son activité est dirigée; toute sa conduite doit recevoir l'impulsion du pouvoir central.

Grâce à l'observation de cette règle, l'administration, quel que soit le nombre des fonctionnaires qui la composent, est une. Toute entière, elle est dans la main de ses dirigeants.

B. — Force.

Le principe hiérarchique constitue, en même temps la force de l'administration, chaque fonctionnaire réunissant dans ses mains tous les pouvoirs de ses subordonnés, et ainsi de suite, de grade en grade, jusqu'aux directeurs généraux, et aux ministres qui concentrent toute l'autorité.

Pour combattre les ennemis de l'extérieur et de l'intérieur, pour agir vite et sûrement, il faut une hiérarchie à l'abri de toute résistance.

Au contraire, l'histoire nous montre les petites cités de la Grèce antique, les républiques de l'Italie du moyen-âge jouissant de tous les agréments des arts et d'une brillante civilisation, mais, s'effritant et se désagrégeant au premier choc. La force d'une nation réside dans la puissance du sentiment hiérarchique qui l'anime.

En nous en tenant au sujet qui nous intéresse, nous pouvons répéter avec M. Hanotaux :

« La force de l'administration n'est pas dans les lois
« et dans les règlements, elle est en elle-même, dans
« sa loyauté, dans son équité, dans la fermeté de ses
« chefs même à l'égard des influences quelles qu'elles
« soient. »

C. — Compétence.

Le respect de la hiérarchie conduit aussi à mettre
« *the right man in the right place* ».

Chacun étant étroitement limité à ses attributions propres sans jamais pouvoir empiéter sur celles des autres, tant qu'il ne change pas de situation, a des vues exactes sur son rôle, et s'y perfectionne chaque jour.

Gravissant lentement les échelons de la hiérarchie, chaque fonctionnaire voit, peu à peu grandir son horizon ; il a le temps nécessaire pour s'adapter à son rôle à mesure que celui-ci devient plus considérable.

Une organisation où chacun a sa place nettement délimitée, et sait, à l'avance, quelle carrière il pourra suivre, et quelles chances d'avancement il possède en accomplissant courageusement tel ou tel effort, ne peut qu'être favorable au développement de la compétence de tous ses membres.

Dans une administration régulière, point de conflit d'attributions à craindre ; chacun a l'emploi auquel correspondent précisément sa compétence et ses aptitudes.

D. — Traditions.

L'administration française est restée honnête et probe ; elle a su résister aux pressions politiques qui s'efforçaient de l'entraîner dans le sillage du parti dominant, par une vue supérieure de l'intérêt général ; elle a pratiqué une exacte justice distributive, en restant, sans parti pris, au service de tous les citoyens.

Sans doute, plus d'une défaillance a été signalée à

ce sujet, mais le retentissement même des affaires où l'administration a fait œuvre politique, prouve que le pays est habitué à une gestion correcte des affaires publiques, et qu'il a confiance dans l'impartialité de ses fonctionnaires, en général.

N'est-il pas remarquable, à cet égard que les traditions administratives se soient si régulièrement conservées, malgré la fréquence des crises ministérielles?

Bien plus, depuis 1789, la forme même du gouvernement a fort souvent changé; parfois, tout gouvernement légal a disparu pendant un temps plus ou moins long, laissant uniquement une organisation provisoire.

Néanmoins, l'administration a poursuivi sa marche régulière, sans aucune interruption; rien n'était changé à ses traditions, non plus qu'à son antique jurisprudence. La « machine » continuait son mouvement, bien que le « moteur » en fût changé.

N'est-ce pas une précieuse garantie pour le pays tout entier, et l'administration française n'a-t-elle pas ainsi fait ses preuves d'une manière vraiment remarquable?

Reportons-nous à un fort intéressant article de M. Francis Newton Thorpe, qui semble indiquer une tendance, aux États-Unis, à asseoir plus solidement l'organisation administrative du pays.

(1) « En politique, dit-il, la reconnaissance de ce

(1) *Recent Constitution making in the United States.* »

« quatrième pouvoir (1) trouve son expression dans
« le service civil, dont la réforme implique une admi-
« nistration fixe des affaires.

« En d'autres termes, le peuple commence à
« apprendre qu'il est plus aisé, et moins coûteux de
« changer le gouverneur, les membres de la législature
« et les juges, que de changer le corps des agents de
« l'administration publique, qui, pratiquement, font le
« travail du gouvernement.

« Sans aucun doute, nous tendons à la permanence
« de la force administrative dans le gouvernement ».

Ainsi, l'Amérique se met à envier, à son tour, notre administration régulière et traditionnelle. Elle désire, dans ce pays neuf, une organisation permanente et professionnelle dont l'action se continue intacte parmi les luttes des partis.

Ce substratum administratif, le développement normal de notre droit nous l'a donné en France.

E. — Honnêteté.

Une hiérarchie bien organisée, en limitant les ambitions démesurées et en stimulant la bonne volonté ne peut qu'être favorable aux fonctionnaires honnêtes qui constituent l'énorme majorité de l'administration française.

Du sommet de l'échelle au bas, se rencontrent des administrateurs modestes et laborieux, instruits et

(1) L'administration.

pénétrés de zèle envers les intérêts publics. C'est une immense armée, pleine de bonne volonté et de dévouement, qu'il suffit de savoir diriger et encourager.

Fruit d'une longue tradition, l'esprit hiérarchique de l'administration française a profondément marqué le pays tout entier.

2^e §. — ÉLOGE DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE.

Sous le Consulat et le premier Empire, nous voyons une régularité parfaite régner dans les divers services administratifs, puissamment organisés par le génie centralisateur de Napoléon. Les régies financières notamment, ont reçu une si forte empreinte de ce génie, qu'aujourd'hui encore, elles sont restées pénétrées de l'esprit hiérarchique qui tend à abandonner d'autres administrations. Le ministère des Finances ressemble, plus que tout autre, aux ministères de l'Empire.

L'administration française fut également fort régulière sous la direction du baron Louis, de M. de Villèle et du Maréchal Gouvion-Saint-Cyr. Elle sut résister à l'ingérence naissante du pouvoir parlementaire : le baron Louis fermait la porte de ses bureaux aux députés et jetait au feu leurs lettres ! La mesure peut paraître excessive, mais que de ministres d'aujourd'hui se prennent à regretter cet heureux temps.

Après 1830, un vif mouvement se produisit dans

l'opinion pour rajeunir l'esprit administratif, mais les puissantes traditions des bureaux n'en restèrent pas moins dominantes. En restant un peu lente et compliquée, notre administration, n'en garde pas moins la haute réputation d'intégrité et de sagesse qu'une longue tradition lui avait assurée. Le Conseil d'État agit d'ailleurs comme pouvoir modérateur et conservateur, en écartant toute innovation trop hardie.

Jusque dans les premières années de la Troisième République, l'esprit traditionnel trouva d'ailleurs auprès du Conseil d'État un appui efficace. C'est ainsi que la réorganisation des administrations centrales des ministères, opérée en 1884, par voie de décrets, tout en donnant quelques garanties nouvelles aux employés, maintint intacte l'autorité absolue du ministre.

Faut-il toucher à cette œuvre lentement formée par les siècles? Peut-on abandonner brusquement les traditions qui ont fait la force de notre administration et poursuivre un idéal opposé?

Avant de répondre à cette difficile question, examinons les reproches qu'on a adressés si souvent à notre régime administratif.

CHAPITRE IV

Inconvénients du principe hiérarchique

1^{er} §. — QUELQUES CONSÉQUENCES FACHEUSES DE L'ADMINISTRATION HIÉRARCHIQUE.

Que de fois n'a-t-on pas mis en lumière la routine, les préjugés, les lenteurs, l'inintelligence de notre vieille administration ?

A. — *Défaut d'initiative.*

La Déclaration des Droits de l'homme (art. 15) porte que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

La Constitution de 1793 (art. 29) et celle de l'an III (art. 22) déclarent que la garantie sociale ne peut exister si la responsabilité de tous les fonctionnaires n'est pas assurée.

Le Code pénal contient des dispositions précises contre les fautes des fonctionnaires, mais, une échappatoire est fournie au subordonné par l'article 190 qui lui permet d'invoquer qu'il a agi en se conformant aux ordres de son supérieur hiérarchique.

« Les peines énoncées aux art. 188 et 189 ne cessent d'être applicables aux fonctionnaires ou pré-

« posés qui auraient agi par ordre de leurs supérieurs,
« qu'autant que cet ordre aura été donné par ceux-ci
« pour des objets de leur ressort, et sur lesquels il
« leur était dû obéissance hiérarchique; dans ce cas,
« les peines portées ci-dessus ne seront applicables
« qu'aux supérieurs qui, les premiers auront donné
« cet ordre ».

Dans la plupart des cas, le fonctionnaire subalterne pourra invoquer des instructions reçues et se retrancher derrière son supérieur hiérarchique. La responsabilité est, en effet, le plus souvent, en raison inverse de la force du principe hiérarchique;

Dans son livre classique : « *L'Empire des Tsars et les Russes* », M. Anatole Leroy-Beaulieu met vivement en lumière ce mauvais côté de l'organisation hiérarchique.

L'administration fut créée de toutes pièces, comme le reste des institutions russes, par la volonté du grand fondateur de la Russie moderne.

Le principal moyen employé par Pierre le Grand fut le tchine et le tableau des rangs. Cette institution qui faisait dépendre le rang et les préséances du grade civil ou militaire, fut avant tout un mode de recrutement des fonctionnaires de l'État. Pour la noblesse, contrainte, sous peine de perdre ses droits et privilèges, à entrer dans l'administration, le tableau des rangs de Pierre le Grand fut une sorte de conscription, ou de service obligatoire,

Pierre parvint ainsi à rassembler un nombreux contingent d'employés. Mais le tchine assimilait le service civil au service militaire, pour le mode d'avancement aussi bien que pour le mode de recrutement. Cette hiérarchie bureaucratique devait, tôt ou tard, tourner au profit de la médiocrité.

En effet, à chaque degré de l'échelle du tchine, correspond une série de fonctions ; on ne peut remplir des fonctions élevées qu'avec un tchine élevé, et, par suite, qu'après une longue carrière bureaucratique.

On attirait ainsi dans les administrations une foule d'hommes sans vocation, ni aptitudes, et d'autre part l'intelligence, l'étude, l'esprit d'initiative et d'indépendance étaient découragés et annihilés.

Plus la mainmise du chef sur la volonté subordonnée est énergique, plus la responsabilité diminue en bas de l'échelle.

Il en est de même de l'initiative. Si toute l'impulsion vient d'en haut, à quoi bon essayer et proposer du nouveau si on est assuré de l'insuccès.

Pour caractériser d'un mot le côté fâcheux de cette situation, on peut dire que le principe hiérarchique peut frapper l'ensemble de l'administration d'une excessive timidité.

B. — Servilité. Arrivisme.

M. Anatole Leroy-Beaulieu signale l'arbitraire et l'arrogance chez les supérieurs, le servilisme et l'humili-

lité chez les subordonnés, comme un trait habituel de la bureaucratie russe.

Ces mots seraient infiniment trop durs pour pouvoir être appliqués à la bureaucratie française. Mais, ce qu'on pourrait reprocher justement à notre administration dans cet ordre d'idées, c'est d'attacher trop de prix à la docilité de caractère des subordonnés, à la régularité de leur humeur, à l'exactitude de leur présence, toutes qualités agréables, mais d'un ordre inférieur, et important assez peu, en somme à la parfaite gestion des affaires publiques.

Il arrive qu'on sacrifie un employé plein d'initiative, de zèle et de talent, mais de rapports un peu durs, à un autre, plus médiocre, mais sachant « se faire mieux voir » de ses chefs.

Ici, l'intérêt bien compris de l'administration est sacrifié à un petit côté de l'esprit hiérarchique.

N'oublions pas d'ailleurs que c'est une conséquence possible, mais nullement nécessaire du principe hiérarchique. Le chef vraiment éclairé et libéral, saura parfaitement faire abstraction de ses préférences personnelles dans les propositions d'avancement qu'il dressera, et choisir, non pas le subordonné le plus agréable pour lui, mais celui qu'il estime pouvoir servir le plus utilement l'État.

C. — Favoritisme et népotisme.

Si le pouvoir de l'autorité supérieure est vraiment

considérable, ce qui arrive dans toute hiérarchie fortement constituée, la flatterie pourra trouver matière à s'exercer d'une manière profitable; mais reconnaissons, tout de suite, qu'au-dessus des échelons supérieurs s'en trouvent d'autres, et qu'ainsi le favoritisme est arrêté par les exigences des fonctionnaires supérieurs. A chaque degré de la hiérarchie, le favoritisme se limite lui-même.

Ici encore le remède est à côté du mal. Il réside dans le choix judicieux des hauts fonctionnaires qui sauront restreindre le *népotisme* au-dessous d'eux et le faire diminuer par leurs subordonnés successifs. Tout dépend, en somme, du premier choix fait par le ministre.

Nous retrouvons ainsi ce principe que la responsabilité administrative augmente à mesure qu'on monte les degrés de la hiérarchie : elle est extrêmement lourde au sommet.

Avant tout le *népotisme* devra être banni au sommet de l'échelle hiérarchique, sinon il sévira partout, entraînant une démoralisation générale.

D. — Dépendance étroite du subordonné.

Dans notre administration, surtout de nos jours, les rapports de supérieur à inférieur sont empreints d'une parfaite courtoisie, et la subordination, bien que réelle, ne se fait pas brutalement sentir.

Retenons seulement cette constatation que le

supérieur aimera manifester son pouvoir en réformant les actes de son subordonné, parfois sans autre utilité qu'elle de lui faire comprendre qu'il n'est pas le maître.

S'inspirant de Molière, Francisque Sarcey dépeignait ainsi le travail des bureaux. Le rédacteur dira : « Belle marquise, vos beaux yeux me font mourir d'amour » ; le sous-chef met : « Vos beaux yeux d'amour mourir me font » ; le chef et le sous-directeur y vont chacun de leur inversion ; puis le directeur revient à la phrase du rédacteur, qui est décidément la meilleure.

Il peut y avoir du vrai dans cette boutade ! L'intervention du supérieur se produira dans les actes du fonctionnaire d'exécution, tout aussi bien que dans le style du fonctionnaire écrivain. Là encore, il peut y avoir abus, mais il ne faudra pas en rendre responsable l'organisation hiérarchique elle-même, mais la mesquinerie personnelle du supérieur.

2^e §. — ABUS DU FONCTIONNARISME.

Les inconvénients signalés grossissent avec l'abus du fonctionnarisme.

Plus le personnel administratif devient nombreux, plus la part que prend chacun à la vie administrative se rétrécit, et les défauts inhérents à une division du travail poussée à l'extrême se font sentir plus

vivement : politique à courte vue, timidité et indécision au bas de l'échelle, défaut d'initiative partout. Les fonctionnaires supérieurs qui voient s'accroître la docilité de leurs employés, arrivent à oublier qu'ils sont eux-mêmes les serviteurs de la chose publique et du souverain ; la distance augmente entre les rangs ; ici-bas, on peut acquérir quelques-uns des défauts de la servitude, l'amour de la flatterie, la déférence aux caprices et même aux manies du supérieur étant considérée comme le meilleur moyen « de se pousser » aux plus hauts postes. Au lieu de fonctionner librement et harmonieusement, la machine administrative sera parfois faussée au détriment du bien public.

D'autre part, si l'importance croissante du fonctionnarisme augmente les inconvénients possibles de la hiérarchie, les progrès mêmes de la puissance hiérarchique entraînent l'extension du fonctionnarisme.

En effet, dans une organisation hiérarchisée, chacun des chefs de service a une tendance naturelle à accroître l'importance de ses fonctions. Le meilleur moyen de manifester à tous les yeux son importance n'est-ce pas d'avoir beaucoup de subordonnés ? L'expérience a d'ailleurs été faite à plusieurs reprises.

L'administration supérieure a organisé de vastes enquêtes tendant à la réduction du nombre des fonctionnaires. Jamais elle n'a obtenu de résultats appré-

ciables, parce que les chefs de service, loin de reconnaître qu'ils avaient un nombre excessif d'auxiliaires, ont à l'envi signalé l'insuffisance de leurs effectifs, pour être assurés de conserver, tout au moins, la totalité des employés placés sous leurs ordres. Cet état d'esprit étant général, si parfois un fonctionnaire propose lui-même de réduire son service, l'administration accepte avec empressement, mais ce n'est pas toujours le service le plus riche en personnel qui est sacrifié.

On peut donc constater ici un double inconvénient d'action et de réaction : l'accroissement du nombre des fonctionnaires augmente les défauts de la hiérarchie; l'accroissement de la force hiérarchique tend à élever le nombre des fonctionnaires.

Aussi convient-il de faire la part de ce défaut dans l'énorme accroissement des effectifs administratifs.

Nous l'avons vu, le nombre actuel est de 870.000 environ. Comparons avec les chiffres établis par M. Blak et M. Victor Turquan. Le tableau suivant montre la progression des effectifs et des dépenses :

1846	188.000	fonct.	coûtant	245 millions.
1858	217.000	—	—	260 —
1873	285.000	—	—	340 —
1886	350.000	—	—	484 —
1896	416.000	—	—	627 —

Posons, tout d'abord, un fait, que les services ren-

dus par l'administration se sont accrus dans des proportions extraordinaires; ainsi, le nombre des instituteurs est passé de 41.370 à 120.988; 50.000 emplois ont été créés dans l'administration des postes. Ce sont là des créations utiles au premier chef.

Pourrait-on en dire autant de l'immense extension de l'entourage des ministres, du personnel des bureaux des administrations centrales et aussi du personnel colonial?

Dans un discours reproduit au *Journal officiel* du 13 décembre 1906, M. Joseph Reinach a établi une fort utile comparaison entre le nombre des emplois des ministères anglais et des ministères français similaires.

Cette étude peut être le point de départ d'intéressantes considérations sur l'état d'esprit des deux nations : bien que le régime parlementaire soit implanté depuis longtemps en Angleterre, il n'a pas entraîné (sauf peut-être pour les colonies) un aussi grand développement du fonctionnarisme, les emplois administratifs étant beaucoup moins en faveur chez nos voisins que dans notre pays.

3^e § — INGÉRENCE DE LA POLITIQUE.

Pour éviter les influences politiques, Talleyrand réclamait déjà un système régulier de promotions.

Mais, avec le régime représentatif, les abus peu-

vent se produire bien plus facilement qu'avec tout autre gouvernement, car il existe alors un pouvoir indépendant du pouvoir exécutif, autonome et supérieur même à lui. Les députés, représentants directs de la nation, ne seront-ils pas tentés d'imposer leurs vues et... leurs amis, au gouvernement?

La situation devient plus dangereuse encore si les Chambres ont le pouvoir de renverser le ministère; la dépendance de l'administration tout entière à l'égard des ministres ne risque-t-elle pas de devenir la dépendance à l'égard des Chambres?

L'abus a été signalé maintes fois : il est incontestable. Beaucoup de créations de postes inutiles, beaucoup de nominations et d'avancements scandaleux, ont leur cause dans l'ingérence de la politique dans l'administration.

Dans un grand discours à la Chambre (1) M. de Gasparin signalait déjà le danger des interventions parlementaires : « Nos institutions représentatives, « que personne n'aime plus que moi peuvent devenir « les plus corruptrices de toutes, car elles peuvent faire « descendre la corruption beaucoup plus loin, beaucoup plus bas, dans le corps social que toutes les « autres institutions, et cela est tout simple : elles « multiplient les agents et les occasions de la corruption. »

(1) 28 février 1846, inséré au *Moniteur* de cette année, page 513.

« On dit qu'il est naturel que le gouvernement ait
« recours aux lumières des députés pour les nomina-
« tions aux emplois. Mais avec le système de recom-
« mandations, ce n'est pas la lumière qui arrive au
« gouvernement, mais tout le contraire. Le vrai mérite
« a sa dignité; il sollicite peu...

« Ayez d'un côté un pays où les élections sont la
« base du Pouvoir, où les élections sont continuelles,
« et de l'autre une administration sans conditions
« d'entrée et d'avancement, et vous arriverez néces-
« sairement à la corruption. Or, après la corruption,
« il y a autre chose. La corruption aujourd'hui, c'est
« la réforme demain. Vous savez quelle réforme : la
« réforme politique, peut être la réforme sociale, car
« de tous les crimes que peut commettre la classe qui
« gouverne, le seul, qu'on ne pardonne pas, c'est
« d'exploiter à son profit le gouvernement. »

Reconnaissons que la situation a fort empiré depuis le discours de M. de Gasparin, l'importance et la fréquence des élections, la dépendance où sont tenus les élus par leurs mandants, amènent naturellement le député, et surtout le député-ministre, à payer par des faveurs le zèle de ses partisans, ou à se venger par des disgrâces.

« Ses rapports avec ses électeurs sont restés les
« mêmes; à la fois esclave et souverain, domestique
« et despote, il fait leurs commissions et les fait trem-
« bler. Comme il a servi tous les ministres, ceux-ci

« l'ont servi, comme il n'était pas sûr, ils l'ont bien
« servi pour le mieux garder, et les services rendus lui
« ont fait une situation solide. »

« Pas un cantonnier qui ne soit placé par lui, pas
« un facteur qui ne soit à ses ordres, pas un institu-
« teur qu'il n'ait menacé du déplacement d'office, pas
« un détour du ministère qui ne lui soit connu ; il est
« familier avec les huissiers, hautain avec les chefs de
« bureau ; les ministres l'exècrent, mais lui donnent
« raison, car il a le bulletin capricieux et la sollici-
« tation tenace ! ».

(1) Peu flatteur, ce tableau de M. Paul Boncour, n'en est pas moins bien souvent exact. L'affaire Chastenet, par exemple, à eu un douloureux retentissement. C'est la disgrâce d'un sous-préfet, victime de la rancune d'un député, contre lequel il avait voulu soutenir un fonctionnaire méritant

Au cours d'une interpellation récente, il a été déclaré que plus de 105.000 lettres de recommandation ont été adressées au seul Sous-Secrétaire des Postes et Télégraphes.

Un député, M. Steeg, s'est donné le plaisir d'exposer à la tribune de la Chambre (2) la façon dont les parlementaires s'y prennent pour réserver un poste avantageux à un jeune ami, en tournant les lois et

(1) Paul Boncour, *Les syndicats de fonctionnaires*, page 63.

(2) Discours reproduit au *Journal officiel* du 8 mai 1907.

règlements. Avec l'exagération professionnelle, mais, sous une forme très spirituelle, un journaliste (1) s'est écrié : « L'annuaire des administrations publiques est devenu le Gotha des familles parlementaires. »

M. G. Bouglé rapporte un mot bien expressif d'un inspecteur d'Académie : « Notre métier, c'est l'art de « refuser, sans en avoir l'air, les têtes que les hommes « politiques nous demandent » (2). Mais, ajoute spirituellement M. Bouglé, « si l'inspecteur refuse trop « de têtes, c'est la sienne à la fin qui sera obtenue. »

Quel est le résultat de ce régime ? M. Berthélemy l'a sûrement apprécié dans une étude parue dans la *Revue de Paris* (3).

Le mal causé par cette ingérence abusive du parlementarisme peut se caractériser en trois mots.

Découragement des meilleurs fonctionnaires ;

Désorganisation des services ;

Démoralisation du haut en bas (4).

Nous nous trouvons donc ici en face d'un danger, dont l'importance doit d'autant plus nous arrêter qu'il est accru par la puissance de l'organisation hiérarchique elle-même.

Cette situation a été exploitée par tous les détrac-

(1) Jacques Dhur.

(2) G. Bouglé : *Syndicalisme*.

(3) *Revue de Paris*, 15 février 1906, page 895.

(4) Voir également sur ce sujet : L. Rolland : *La réaction contre les abus du favoritisme (Revue du droit public et de la science politique, avril-juin 1912)*.

teurs de l'idée hiérarchique, elle a suscité une nuée de réformateurs dont il faut maintenant approfondir les divers projets, en nous souvenant des leçons de l'histoire d'abord, et des avantages que nous avons reconnus à notre organisation actuelle.

TROISIÈME PARTIE

LES RÉFORMES

CHAPITRE PREMIER

L'élection des fonctionnaires

§ I. — LES DIVERSES RÉFORMES ENVISAGÉES

L'idée de réformer les abus dérivant plus ou moins directement de l'application du principe hiérarchique est loin d'être neuve.

Mais restait à choisir les moyens.

Fallait-il procéder avec mesure, respecter la vieille organisation hiérarchique en réglementant seulement les prérogatives du Gouvernement, de façon à empêcher le favoritisme? Convenait-il au contraire de tenter d'infuser à l'administration un sang et un esprit nouveaux en bouleversant tout le système hiérarchique et en établissant l'autorité sur des bases entièrement nouvelles?

Poser la question en France, c'était déjà la résou-

dre. L'amour de notre nation pour les « constructions neuves » devait se faire sentir dans cette question particulière comme dans d'autres plus générales.

La Révolution substitua brusquement l'élection à tous les postes aux modes si variés de collation des divers emplois sous l'ancien régime. Ce système eût de nouveau d'ardents partisans à la fin du second Empire; l'élection des fonctionnaires fut un des principaux articles du programme de l'opposition républicaine en 1869.

De nos jours nous voyons se dessiner un mouvement d'opinion tout différent, mais qui aboutirait à un bouleversement aussi complet de la hiérarchie administrative. On ne préconise plus l'élection. On jetterait plutôt un regard d'envie sur l'ancien régime lui-même où la vie corporative était si intense; volontiers les fonctionnaires se placeraient d'eux-mêmes dans les anciens cadres des corporations, jurandes et maîtrises, mais ce serait pour y élaborer la cité future du socialisme. Leurs groupements autonomes ne recevraient plus leur impulsion du pouvoir central, mais organiseraient entre eux l'administration générale du pays.

Après ces solutions violentes et révolutionnaires, nous étudierons celle des « doctrinaires » du Gouvernement de Juillet, adoptée — chose remarquable — par les dirigeants de la deuxième République. L'octroi aux fonctionnaires d'une chartre leur donnant des

garanties contre l'arbitraire tout en maintenant fortement le principe hiérarchique.

C'est la solution mesurée et prudente qui est aujourd'hui encore passionnément discutée sous le titre de : Statut des fonctionnaires.

§ II. — L'ÉLECTION SOUS LA RÉVOLUTION.

Dans quel esprit a-t-on envisagé la réforme radicale des fonctionnaires par l'élection? Il est facile de répondre à cette question.

Le mal venant de l'extrême dépendance des subordonnés à l'égard des chefs, le remède devait être de substituer au système hiérarchique la nomination directe des fonctionnaires par le peuple. Tenant du souverain lui-même sa charge, chaque représentant de l'administration allait voir son rôle grandir, sa situation devenir plus indépendante et plus belle. L'initiative allait pouvoir se donner carrière du haut en bas de l'échelle substituant l'activité et la vie à la morne atonie des bureaux.

Autre avantage du régime nouveau : le suffrage populaire irait au plus digne; le temps des cabales et des intrigues auprès du pouvoir allait prendre fin aussitôt. L'exemple des républiques antiques de la Grèce et de Rome, les théories de Rousseau, la Constitution américaine, tout semblait engager les

hommes de 1789 à choisir le mode électif de nomination des fonctionnaires.

Bien rapidement, hélas ! on a pu voir quel abîme sépare souvent la théorie de la pratique. A peine le régime nouveau fut-il appliqué qu'un désordre inouï se manifeste dans tout le pays.

En 1791 il n'y a plus de Gouvernement.

Taine raconte (1) que les commissaires de l'Assemblée nationale veulent faire sortir de Metz le régiment de Nassau; Sedan refuse de le recevoir; Thionville déclare, que, s'il vient, elle lèvera les ponts; Sarrelouis menace s'il approche, de tirer ses canons.

A Caen, ni la municipalité, ni le Directoire n'osent appliquer la loi qui remet le château aux troupes de ligne; la garde nationale refuse d'en sortir et défend au directeur de l'artillerie d'y inspecter les munitions.

Au mois de juin 1791, un convoi de 80.000 écus de six livres part de Paris pour la Suisse; c'est un remboursement du Gouvernement français au Gouvernement de Soleure; la date du versement est fixée, l'itinéraire est décrit; toutes les pièces nécessaires sont fournies et il faut arriver pour l'échéance; les municipalités et les gardes nationaux l'empêchent d'arriver à temps.

« Depuis l'ouverture de ses séances, écrit le Direc-

(1) *Révolution*, pages 301 et suivantes.

« toire de Saône-et-Loire, la municipalité de Mâcon
« n'a pas fait une démarche à cet égard qui n'ait été
« une infraction, n'a pas dit un mot qui ne soit une
« injure, n'a pas pris une délibération qui ne soit un
« outrage ».

Le Directoire du Calvados écrit de son côté : « Si le
« régiment d'Aunis ne nous est pas rendu sur-le-
« champ, s'il n'est pas pris des mesures efficaces et
« promptes pour nous procurer une force publique,
« nous abandonnerons tous un poste où il ne nous
« est plus permis de tenir, au milieu de l'insubordi-
« nation, de la licence, du mépris de toutes les auto-
« rités et en conséquence de l'impossibilité absolue de
« remplir les fonctions qui nous sont confiées. »

Le Directoire des Bouches-du-Rhône envahi s'en-
fuit devant les baïonnettes de Marseille. Le Direc-
toire du Gers, en conflit avec la municipalité d'Auch,
est presque massacré.

Et que nous dirons-nous des Ministres ?

Incessamment on les dénonce à l'Assemblée ; les
municipalités leur renvoient leurs lettres sans avoir
daigné les décacheter (1).

Au mois de décembre 1791, Limoges ne peut enlever
les grains qu'elle vient d'acheter de l'Indre, il fau-
drait 60 cavaliers pour effectuer ce transport et le
Directoire de l'Indre demande au ministre cette

(1) *Mercure de France*, 30 octobre 1790.

petite troupe. Après trois semaines d'efforts, le ministre répond que la chose est au delà de son pouvoir; il a frappé inutilement à toutes les portes : « J'ai indiqué, répond-il, à MM. les députés de votre « département un moyen qui consisterait à retirer « d'Orléans la compagnie du 20^e régiment de cavalerie « et je les ai engagés à trailer cet objet entre MM. les « députés du Loiret ».

Si les députés des deux départements ne tombent pas d'accord, le ministre n'osera pas déplacer 60 hommes et protéger un convoi de grains.

Il n'y a plus de pouvoir exécutif, plus de France, mais des communes désagrégées et indépendantes.

Aucun exemple ne pourrait mettre en relief avec plus de force les conséquences naturelles du système électif : l'incohérence dans les services, l'indiscipline, l'appel au peuple et l'anarchie.

L'organisation jacobine de 1793 nous montre également d'une façon saisissante comment l'élection entraîne l'incompétence.

Pour fournir les lieutenants et agents il y a le peuple jacobin du lieu : des subalternes envieux et haineux, de petits boutiquiers endettés et des piliers de cabarets. C'est dans ce bas-fond d'ignorance et de vices, dans les clubs et sociétés populacières que le Gouvernement va trouver ses états-majors et son personnel. A Paris, ils deviennent les maîtres de la commune et se poussent aux Comités Révolution-

naires; ils peuvent par les certificats de civisme, qu'ils accordent ou refusent arbitrairement, exclure, non seulement de la vie politique, mais encore de la vie civile, tous les hommes qui ne sont pas de leur parti.

Dans les petites villes, les « sujets » manquent ; des paysans, honnêtes mais ignorants, promus aux dignités, supplient qu'on accepte leur démission. Alors « des essaims de sauterelles jacobines » s'élancent sans cesse de Paris sur la province et des chefs-lieux locaux sur la campagne environnante.

La Constitution de 1793 avait d'ailleurs établi elle-même une distinction essentielle « entre la représentation d'où dépendent les lois et les décrets, en « un mot la destinée de la République, et la nomination de ce grand nombre de fonctionnaires publics, « à qui, d'une part, il est indispensable de faire sentir « leur dépendance dans leur origine et dans leurs « fonctions; tandis que de l'autre, le peuple doit « reconnaître que la plupart du temps, *il n'est pas en « état de les choisir*, soit parce que dans les cantons on « ne connaît pas un assez grand nombre d'individus « capables, soit parce que leurs fonctions ne sont pas « d'un genre simple et unique, soit enfin parce que le « recensement de leurs scrutins consumerait trop de « peines et de détails ».

Aussi cette Constitution, qui admettait l'élection au suffrage direct pour les députés, maintenait le

suffrage indirect, à deux degrés, pour l'élection des fonctionnaires administratifs et judiciaires (art. 37).

Cette précaution était encore absolument insuffisante.

§ III. — GRAVES DÉFAUTS DU SYSTÈME ÉLECTIF.

Si nous examinons les résultats du système électif pour les juges, nous voyons que malgré les restrictions apportées par la Constituante (suffrage à deux degrés; conditions d'âge et de stage antérieur dans un tribunal), le résultat en a été médiocrement satisfaisant. Le système ne fonctionna d'ailleurs que d'une façon fort irrégulière, tant sous la Constituante et la Législative qu'au temps de la Convention et du Directoire, le Gouvernement procédant souvent par voie de nomination directe.

En Suisse, les questions de partis et les querelles locales ont faussé également les élections aux fonctions judiciaires.

Aux États-Unis, malgré certaines défaillances, le système de l'élection des juges dans les États particuliers, n'a pas donné de trop mauvais résultats, mais cela tient à des causes particulières : d'abord au respect des Anglo-Saxons pour la justice, puis à l'influence d'un barreau remarquable; enfin — et ceci constitue l'éloge de l'administration hiérarchique —

à l'exemple des cours fédérales composées de magistrats nommés à vie par le Pouvoir exécutif.

Quant aux autres charges publiques qui, dans l'administration intérieure de chaque état sont également électives dans la grande République américaine, elles ont donné lieu, d'après Bryce (1) aux plus graves abus.

Les fonctionnaires ainsi désignés sont incompetents. Du jour au lendemain, en effet, un ouvrier, un fermier ou un politicien besogneux se trouvent improvisés gouverneur, clerc du Comté, surintendant de l'instruction ou commissaire des routes.

En second lieu et surtout ils sont les hommes d'un parti au lieu d'être impartialement au service de tous. Ils ont été élus aux frais d'une association politique, arrivés au pouvoir, ils en sont les esclaves, continuent à la servir et même à ramasser pour elle de l'argent.

L'administration locale est le plus souvent aux mains d'une oligarchie qui a ses créatures, ses instruments, et ne travaille qu'avec leur concours, à son profit, en leur faisant part de la curée. Cette oligarchie comprend trois catégories de personnages : les banquiers et les capitalistes qui s'arrogent des concessions et des entreprises, avec des bénéfices et avantages que payent des pots de vin ; les tenanciers de tripots de tous genres, ouverts à toutes les vilenies, et dont

(1) *The American Commonwealth.*

la tolérance s'acquiert en l'achetant aux municipalités gangrenées; enfin, les personnages politiques qui arrivent au pouvoir, grâce aux deux premières catégories.

Très étroitement liés, ces personnages se sont emparés du mécanisme administratif, rien ne se fait sans eux. Ils nomment et ne font réussir que des hommes tarés comme eux, qui consentent à leur prêter aide en toute circonstance, soit pour piller les deniers publics, soit pour baillonner la justice et la loi. M. [Clure déclare que cette oligarchie est si puissante qu'elle étend ses ramifications dans tout le pays dont elle infecte la vie sociale et morale.

« Tous ces hommes, dit-il, acheteurs de votes et
« votants achetés, jurés payés pour ne pas rendre de
« verdict équitable en cas de poursuites, sénateurs
« qui font passer des lois leur permettant de remplir
« leurs poches, tous ces hommes néfastes qui corrom-
« pent les sources de la justice, ou les souillent, ne
« méritent qu'une seule et même dénomination : ce
« sont les ennemis de la République, et pis même, ce
« sont les ennemis de l'humanité; les assassins de la
« civilisation. »

M. Lincoln Steffens, dans un livre sensationnel, *The Shame of Cities*, d'autres, comme Ray Standard Baker qui dévoila en 1903, les actes du boss du bâtiment, ou comme Chalmers Roberts, qui fit le jour sur les tares de la législature dans la même année,

n'ont fait, malgré l'accentuation de leurs documents, qu'effleurer, pour ainsi dire, le mal, et toucher la plaie à la surface.

A San-Francisco, au commencement de 1905, le « Boss » avait fait de tout le gouvernement municipal un centre de corruption : la justice, la police, toutes les branches des services publics, dépendaient de ses décisions. Aucune place, si minimes qu'en fussent les honoraires, ne s'accordait sans son autorisation; aucun permis, si peu important qu'en fût l'objet, ne se délivrait sans son consentement; toujours subordonné à un paiement plus ou moins élevé.

Les Américains ont donné le nom de « Graft », absolument impossible à traduire en français, à toute cette corruption qui ne s'étale pas seulement à San-Francisco. Le graft (le terme veut dire proprement greffe) est un prélèvement fait sur une partie du corps social pour fournir un avantage à une autre partie, et le grafter, greffe son bénéfice, toujours illicite, sur les opérations véreuses ou criminelles. Et comme tout ce qui n'est pas accompagné de profits est traité avec indifférence, les services de l'administration, hygiène, voirie, police, sont livrés à l'incurie.

Il n'y a que l'embarras du choix pour retrouver les mêmes scandales dans la grande République admirée par Tocqueville et Bryce. A New-York, où la domination de Tammany Hall eut une peu honorable célébrité; à Saint-Louis, à

Minnéapolis, etc... On a pu dresser une carte du graft, où la tache noire de la corruption couvre une population de 60 millions d'habitants, 7 millions seulement seraient à moitié infectés, 9 millions, à peine, seraient indemnes.

Citons seulement que dans les bureaux du ministère de l'Agriculture des fuites ont été révélées ; un des employés du service de la statistique était associé en participation à des courtiers auxquels il donnait des indications leur permettant des spéculations à la Bourse du Commerce. Le Président Roosevelt prit d'ailleurs à cœur cette affaire, qui n'en finit pas moins par être étouffée, grâce à de puissantes influences financières.

* * *

On peut donc dire que le système de l'élection des fonctionnaires, qui a pu séduire certains esprits, donne en pratique, et sauf de très rares exceptions, de déplorables résultats (1).

Signalons un dernier et fort grave inconvénient : l'élection ne donne qu'un pouvoir de durée très limitée et il importe à la bonne marche des affaires que les fonctionnaires conservent d'une manière

(1) En France, l'élection des juges consulaires donne de très bons résultats, cela tient à la nature toute spéciale de la fonction. De même les conseils de prud'hommes.

permanente leur charge, qu'ils puissent suivre une carrière.

Autant il est logique que les représentants politiques du peuple soient nommés à temps, autant il est nécessaire que les fonctionnaires professionnels soient en principe et sauf démerite, nommés à vie.

La nomination temporaire ne pourra qu'accentuer la dépendance du fonctionnaire à l'égard du parti dominant.

Le fonctionnaire élu dépend de ses électeurs et ne relève plus de ses supérieurs hiérarchiques. L'ensemble de l'administration du pays est ainsi constitué de petites autorités locales indépendantes; l'unité nationale est brisée.

En étudiant les graves défauts du système pendant les troubles de la Constituante et de la Terreur, nous les avons vus en pleine lumière et même, reconnaissons-le, grossis par le désordre des temps.

Il n'en est pas moins vrai que même dans une période calme, l'incompétence, la corruption, l'incohérence dans les services et l'indiscipline sont les conséquences nécessaires de l'élection des fonctionnaires.

En 1791 et en 1793 ce régime a d'ailleurs fortement contribué à augmenter l'anarchie en France. Dans des pays où son fonctionnement est normal, nous avons vu les mêmes défauts inéluctables se faire jour; concluons que le remède est pire que le mal et que l'élection est une réforme chimérique.

CHAPITRE II

L'esprit corporatif chez les fonctionnaires

§ I. — IDÉE GÉNÉRALE.

Une autre réforme est tout à fait à l'ordre du jour : c'est la constitution d'unions ou de syndicats professionnels de fonctionnaires, qui réaliseraient d'eux-mêmes les améliorations indispensables.

Sous l'ancien régime existait une administration disparate et bigarrée; une foule d'organismes séparés, vivant chacun de leur vie propre; les ambitions des uns contrariaient celles des autres; il en résultait une harmonie suffisante pour permettre au tout de subsister.

A l'époque moderne le spectacle est tout opposé, une parfaite uniformité règne; nivelé par les destructions de la Révolution et les constructions géométriques de Napoléon, notre système administratif s'applique à « une société composée d'une poussière
« d'individus inorganisés, qu'un état hypertrophié
« s'efforce d'enserrer et de retenir... Faute de centres
« de coordination intermédiaires, les individus ne se
« sentent ni soutenus, ni contenus. De là un fâcheux

« état d'anomie, qui se traduit par un désarroi moral.
« La réforme qui s'impose serait donc de fournir aux
« activités individuelles les points d'appui en même
« temps que les points de direction qui leur man-
« quent. L'État est trop haut, ses mains puissantes
« sont malhabiles à ces besognes délicates. Il faut
« des groupes plus proches de l'individu, plus enve-
« loppants et plus prenants.

« Mais étant donné l'évolution propre de nos
« sociétés, l'emprise des groupements territoriaux,
« celle des groupements religieux, celle même des
« groupements domestiques diminuent fatalement.
« Restent les groupements professionnels. Ils sont
« de tous les instants et de tous les lieux.

« Au fur et à mesure que la division du travail se
« perfectionne, leur importance grandit.

« Ils sont donc les instruments désignés de notre
« réorganisation morale (1).

Cette idée « nouvelle » est donc simplement le retour
à l'ancien régime ? Oui, à certains égards, et avec
cette particularité qu'au régionalisme qui veut ressus-
citer les anciennes provinces elle substitue la spécia-
lisation par métiers. C'est la décentralisation profes-
sionnelle ramenant tout naturellement à l'organisme
issu du Fédéralisme économique (2). Nous ne retour-

(1) Durkheim, *Le Suicide*, page 430.

(2) Paul Boncour, *Le Fédéralisme économique*.

nerions pas précisément aux provinces anciennes mais plutôt aux corporations jurandes et maîtrises (1).

Les corporations nouvelles seraient d'ailleurs animées de l'esprit le plus moderne. Il ne s'agirait pas de reconstituer les groupements fermés, oppressifs et exclusifs de l'ancienne France; loin de vouloir maintenir l'inégalité des maîtres, compagnons et apprentis, les associations d'aujourd'hui s'efforceraient de niveler les situations de leurs membres; elles seraient une école d'égalité et de liberté (2), chacun demeurerait d'ailleurs libre d'y entrer ou d'en sortir.

La transformation même de l'État (3), dont le rôle industriel va croissant, ne semble-t-elle pas rendre nécessaire un renouvellement de sa constitution autoritaire et régaliennne d'autrefois? La vieille administration de Napoléon peut-elle s'appliquer à un État qui va devenir distillateur, raffineur et peut-être exploitant de mines?

L'exemple de l'autonomie accordée aux services industriels de l'État par les Gouvernements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande donne aux nouveaux groupements de fonctionnaires des espérances qu'ils ont hâte de voir se réaliser.

Mais l'exemple de l'industrie n'est pas probant,

(1) P. Boncour et Charles Maurras, *Un débat nouveau sur la République et la décentralisation*.

(2) Fournière, *L'Individu, la Société et l'Etat*.

(3) Leroy, *Les Transformations de la puissance publique*.

bien au contraire, car dans les établissements industriels toute l'impulsion vient d'en haut et l'obéissance des subordonnés est rigoureuse.

D'ailleurs de l'État industriel on passerait rapidement à l'État pouvoir. Après la mine au mineur, après même la poste aux postiers, n'aurait-on pas l'université aux universitaires, bien plus : l'administration aux administrateurs (1).

On réaliserait ainsi, selon le mot spirituel de M. Demartial : la séparation de l'administration et de l'État.

§ II. — LÉGISLATION ANTÉRIEURE A 1884.

Il n'y a guère plus de vingt ans que dans nos services publics, l'idée d'association a pris une place notable; son vrai développement date des dix dernières années. Mais la poussée y a été si rapide que sur le territoire tout entier et jusque dans les colonies il ne demeure guère de services où des groupements de mode et d'objets variés n'existent à présent.

En face de ce mouvement, on est surpris de voir combien l'attention que lui ont donnée les Pouvoirs de l'État, le législateur et l'opinion publique même, s'est trouvée peu en rapport avec son importance.

(1) Il s'agit bien entendu ici des seuls fonctionnaires de gestion et non des fonctionnaires d'autorité pour lesquels le syndicalisme serait un non sens.

Il n'existe aucune loi générale fixant chez nous l'état des fonctionnaires. Aucune disposition spéciale ne vise non plus leurs droits pour ce qui concerne l'association; tout au plus le cas des médecins constitués en associations syndicales a-t-il été envisagé dans leurs rapports avec l'État, les départements et les communes. Beaucoup de ces associations sont encore actuellement ignorées de nos administrations et chaque Gouvernement a sans doctrine positive, d'après ses tendances propres, réglé ses rapports avec celles qui lui étaient connues. La presse même ne s'en est guère occupée qu'à l'occasion d'incidents violents dont ces organismes nouveaux ont été l'occasion.

Le principe fondamental qui, en matière d'association, a gouverné notre droit au siècle dernier était inscrit dans les articles 291 et suivants du Code pénal.

Comptaient-elles moins de vingt personnes, les associations étaient licites. Au delà, elles devenaient délictueuses sans qu'aucune distinction fût faite, quant à leur objet, et sous réserve seulement de quelques lois particulières. Elles ne prenaient non plus d'existence légale que moyennant l'agrément du gouvernement et sous les conditions que l'autorité publique leur imposait.

Écrites pour tous les citoyens, ces règles s'appliquaient au personnel des services publics. Sollicité

par des fonctionnaires de les autoriser à s'associer, le Gouvernement avait le pouvoir souverain d'apprécier si l'association projetée méritait son agrément ou si elle était de nature, au contraire, à porter atteinte à son autorité. Mais la tradition à peu près constante de l'Administration fut de refuser le droit d'association à tous ceux qui sont liés aux pouvoirs publics par la collation d'un emploi. Devant le Corps législatif, Berlier l'avait déjà justifiée en ces termes : « La « position spéciale des fonctionnaires publics peut « et doit même en plusieurs circonstances leur faire « interdire ce qui est licite à d'autres. »

L'association des conducteurs des ponts et chaussées fondée en 1855 est l'organisation du genre corporatif la plus ancienne ; elle est comprise aujourd'hui dans la grande « Association du personnel des travaux publics ».

Mais l'idée du groupement corporatif ne paraît pas s'être nettement manifestée au cours de cette période, et l'expérience qu'entreprit Paul Bert en 1882 au profit des maîtres répétiteurs pouvait justement passer à ses yeux pour « nouvelle ».

Dans sa circulaire du 25 janvier 1882, Paul Bert écrit : « La situation du maître d'études des lycées et « collègues appelle toute mon attention et ma sollicitude. Il m'a semblé que le meilleur moyen d'être « renseigné sur les améliorations à apporter à leur « condition était de les consulter eux-mêmes et

« d'apprécier ce qu'il peut y avoir de pratique et
« d'exécutable dans l'expression de leurs vœux.
« En conséquence, je vous prie d'inviter MM. les pro-
« viseurs des lycées et MM. les principaux des col-
« lèges les plus importants de votre ressort à orga-
« niser des réunions de maîtres répétiteurs. Ces assem-
« blées se borneront strictement à étudier les réfor-
« mes qu'il serait possible d'introduire dans la con-
« dition des maîtres... Les maîtres n'ayant pas de
« délégués dans les Conseils académiques, ces assem-
« blées leur permettront de faire parvenir régulière-
« ment et légalement jusqu'à l'administration cen-
« trale l'expression de leurs désirs motivés. »

« L'expérience qui va être tentée est nouvelle. »

Le 8 mai 1882, Jules Ferry a donné son autorisation à l'Association générale des répétiteurs. Le but de celle-ci était de « favoriser et faciliter les études des
« répétiteurs, établir entre eux des rapports de
« confraternité et de mutuel appui ».

Déjà pourtant le souci de se grouper pour la défense de leurs intérêts matériels et moraux commence à agiter d'une façon perceptible les administrations publiques. Aussi sous le couvert de la mutualité, des fonctionnaires ont de bonne heure tourné leur attention vers les intérêts corporatifs et essayé d'en retirer le maximum d'avantages.

CHAPITRE III

Les Syndicats de Fonctionnaires 1884-1901

La Loi du 21 mars 1884 marque une première étape.

Elle reconnaît aux associations professionnelles le droit de se constituer librement ; supprime pour elles les autorisations préalables, les prohibitions arbitraires, les formalités inutiles, n'exigeant qu'une seule condition pour leur établissement régulier, la publicité.

Elle procède de cette idée que si des associations formées entre personnes quelconques, dans un but quelconques, peuvent constituer aisément un péril pour l'ordre public, celles qui se forment entre personnes exerçant la même profession ou le même métier et qui n'ont d'autre objet que les intérêts touchant à cette profession ou à ce métier, ne peuvent donner les mêmes inquiétudes.

La circulaire adressée aux préfets le 25 août 1884, par M. Waldeck-Rousseau déclare « La pensée dominante du Gouvernement et des Chambres dans « l'élaboration de cette loi a été de développer parmi « les travailleurs l'esprit d'association. Le législateur a fait plus encore. Pénétré de l'idée que l'asso-

« ciation des individus suivant leurs affinités profes-
« sionnelles est moins une arme de combat qu'un
« instrument de progrès matériel, moral et intellec-
« tuel, il a donné aux syndicats la personnalité civile
« pour leur permettre de porter au plus haut degré
« leur bienfaisante activité ».

Une interprétation littérale de la loi de 1884 pouvait amener à dire que les personnes qui ont pour « profession » de servir l'État, les départements et les communes, pouvaient désormais s'unir pour la défense de leurs intérêts économiques, car si aucune des dispositions de cette loi ne visait spécialement cette catégorie de personnes, aucune ne l'excluait non plus formellement. Dans les administrations publiques où l'esprit d'association était en germe, on ne tarda pas à se réclamer de la liberté nouvelle.

Toutefois, l'interprétation juridique que, presque au lendemain de la loi de 1884, la Cour de Cassation lui a donnée a réduit de suite et presque totalement pour le personnel des services publics, le moyen d'en revendiquer le bénéfice.

En droit privé et d'une façon générale, la question se posa dès 1885 de savoir si ses avantages étaient ou non applicables aux professions dites « libérales ». Ce fut un syndicat de médecins qui la souleva. Successivement le Tribunal de Domfront, la Cour de Caen et la Cour de Cassation déclarèrent ce syndicat illégal.

L'arrêt de la Cour de Cassation qui depuis a dominé la jurisprudence presque toute entière, prononçait ainsi :

« Attendu que la loi sur les syndicats professionnels
« n'a point été rendue applicable à toutes les profes-
« sions; que les travaux préparatoires ont constam-
« ment affirmé la volonté du législateur d'en res-
« treindre les effets à ceux qui appartiennent soit
« comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés à
« l'industrie, au commerce ou à l'agriculture, à l'ex-
« clusion de toutes autres personnes et de toutes
« autres professions ».

« Que la loi n'est point absolue dans ses termes,
« puisque d'une part dans l'article 6 elle réserve les
« droits qu'elle confère aux seuls syndicats de patrons
« et d'ouvriers, que d'autre part, dans l'article 3 elle
« limite l'objet de ces syndicats à l'étude et à la
« défense des intérêts économiques, industriels, com-
« merciaux ou agricoles, refusant ainsi les droits et
« la forme de syndicat à tous ceux qui n'ont à défen-
« dre aucun intérêt industriel, commercial ou agri-
« cole, ni par suite aucun intérêt économique se ratta-
« chant d'une façon générale à l'un des intérêts pré-
« cédents... »

Telle qu'elle est, la décision de la Cour de Cassation, reprise dans un arrêt de 1902, a commandé et commande encore le droit aujourd'hui. La loi du 30 novembre 1892 « sur l'exercice de la médecine » a

bien, par une disposition spéciale, soustrait les médecins à son application, mais la doctrine de la Cour suprême a conservé toute sa force pour les autres professions libérales.

Dès lors qu'on tenait pour admis que la loi de 1884 accorde seulement ses avantages à ceux qui ont « à défendre un intérêt, industriel, commercial ou agricole », tous les agents de l'État, des départements et des communes qui n'étaient point attachés à un travail industriel, commercial ou agricole devaient se les voir refuser.

L'argument portait notamment d'une façon incontestable contre tous ceux qui ont la qualité de fonctionnaire, au sens élevé où le mot se prend communément et quand celle-ci comporte l'exercice d'une profession libérale. C'est le cas certain de tous les titulaires d'emplois non subalternes de nos administrations, depuis l'ambassadeur jusqu'au rédacteur de ministère ou au douanier. A une époque récente. M. Bienvenu-Martin, Ministre de l'Instruction Publique, a pu très correctement l'appliquer aux instituteurs. Plus près de nous encore, M. Clémenceau, Président du Conseil s'en est servi contre eux.

L'obstacle légal qui naît de la doctrine de la Cour de Cassation est absolu pour tous les fonctionnaires de ce genre. Seuls, un revirement de jurisprudence, ou une modification de la loi dans le sens des propositions faites en 1903 par la Commission du travail pourraient

le lever. Aucune contestation ne semble possible sur ce point et le droit fixé dès 1885 n'a pas changé depuis.

Cependant, pour maintes catégories d'agents des services publics, on ne peut affirmer avec la même certitude qu'ils n'ont point à défendre des intérêts industriels, commerciaux ou agricoles.

Tels sont ceux dont le travail fourni à l'État, au département et à la commune est un travail manuel.

Le doute n'est même pas possible pour les ouvriers et employés des manufactures ou des exploitations nationales (tabacs, porcelaines, chemins de fer, etc...) et de beaucoup d'entreprises municipales.

Contre ceux-là l'arrêt de la Cour de Cassation n'a jamais été invoqué; d'ailleurs il serait illogique de leur refuser le bénéfice d'une loi justement faite pour des ouvriers et employés d'entreprises du genre de celles auxquelles ils appartiennent, ce qui laisse entière la question de savoir jusqu'à quel point il est souhaitable que l'État se fasse industriel et devienne ainsi une sorte de dieu Janus, autocrate d'un côté, simple industriel de l'autre.

L'arrêt de la Cour de Cassation n'a pas été non plus opposé à d'assez nombreux syndicats constitués dans des services ou le travail de l'ouvrier ou de l'employé garde encore principalement le caractère d'un travail manuel mais où le caractère d'intérêt public de l'en-

treprise peut paraître primer son caractère industriel. C'est le cas des ouvriers des postes, des ouvriers des magasins de la guerre, des arsenaux de la marine, des manufactures d'armes, etc... dont les syndicats se sont constitués sans difficultés.

Quant à la légalité du syndicat des ouvriers et employés des chemins de fer d'État, elle n'a plus été mise en question par le gouvernement depuis le vote du 22 mai 1894 qui amena la retraite du Ministère Casimir-Périer.

CHAPITRE IV

Les associations amicales

§ I. — AVANT LA LOI DE 1901.

Le développement de l'« Association » proprement dite, parallèlement au syndicat ne fut pas lui non plus sans fluctuations.

Le régime légal de l'« Association » était celui de l'autorisation préalable toujours révocable.

Certaines autorisations furent données, beaucoup furent mesurées, d'autres refusées ou retirées après avoir été données, parfois même, il s'est trouvé des ministres qui prirent l'initiative de former une association dans leur ministère et lui donnèrent leur appui — tout cela se produisit sans règle fixe, au gré des gouvernements et des diverses administrations.

Dans le personnel de l'enseignement tant primaire que secondaire, l'association a subi une évolution caractéristique. Elle profita du mouvement d'ordre pédagogique provoqué particulièrement chez les instituteurs par MM. Bardoux et Jules Ferry. Ce dernier écrivait dans la circulaire du 10 août 1880 :

« L'important est que notre personnel enseignant

« échappe à cette influence de l'isolement qui paralyse
« peu à peu les volontés les plus fermes. Jeunes ou
« vieux, sortis ou non d'une école normale, nos insti-
« tuteurs ont besoin de faire effort pour ne pas se lais-
« ser gagner par le découragement ou la routine.
« Pour les y aider, nulle action ne peut être plus effi-
« cace que celle du corps tout entier, qui a intérêt à ne
« laisser fléchir aucun de ses membres. En se rappro-
« chant dans les conférences périodiques, ils trouve-
« ront l'occasion de créer entre eux librement cette
« communauté d'esprit, et cette solidarité profession-
« nelle qui fait la puissance et la dignité du corps ensei-
« gnant.

Dans la pensée de ceux qui, en 1881, avaient organisé un Congrès d'instituteurs au Havre, de ceux qui permirent un Congrès libre en 1887, ces réunions avaient uniquement pour but le perfectionnement moral des maîtres.

Mais déjà les préoccupations purement pédagogiques perdaient leur vogue ; le souci des intérêts matériels du personnel y devenait prédominant.

Dans toutes les administrations des groupements analogues se constituèrent.

C'est en 1900 que l'esprit d'association prit corps chez les agents et les sous-agents des postes. Dès l'abord leurs associations trouvèrent la sympathie la plus vive et les encouragements du Ministre du Commerce, M. Millerand. Leur objet était nettement pro-

fessionnel, en Mars 1901, l'association des sous-agents comptait déjà 5.500 membres. Le Ministre présent au banquet où se fêtait ce succès leur disait : « Notre pré-
« sence signifie qu'entre vous et nous il n'y a pas
« seulement des relations nécessaires et la discipline
« inscrite dans les règlements, qu'il y a autre chose et
« mieux, sans quoi les textes seraient lettre morte :
« il y a de vous à nous une confiante réciprocité. »

Les associations naissantes étaient accueillies avec bienveillance; c'est l'esprit même dans lequel la loi qui leur donnait la liberté allait être votée.

§ II. — LA LOI DE 1901.

La loi du 1^{er} juillet 1901 en proclamant la liberté d'association ouvre un droit nouveau.

Elle autorise les associations de personnes à se former librement et les tient pour valables à la seule condition qu'elles ne soient fondées ni sur une cause, ni en vue d'un objet illicite. Elle les permet entre toutes personnes, sans distinction sous la seule condition qu'elles aient une capacité civile.

Aucune réserve n'y a été faite en ce qui concerne le personnel des services publics; aucune même n'avait été proposée. Les fonctionnaires peuvent donc user librement de l'association; ils peuvent en user sans limite quant à l'importance du groupement.

La loi de 1901 a supprimé l'autorisation préalable;

donc il n'y a aucune autorisation à solliciter des chefs. L'article 2 de la loi de 1901 donne même le droit au personnel des services publics de s'abstenir de donner connaissance du groupement formé, sauf à ne jouir d'aucune capacité juridique.

Enfin, pourvu que l'association formée ne soit ni fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, « ni contraire aux lois ou aux bonnes mœurs » et qu'elle n'ait pas, non plus, « pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire et à la forme républicaine du Gouvernement », elle a libre carrière quant à son objet. (Loi 1901, art. 3.)

Qu'elles soient littéraires, scientifiques, sportives, amicales, récréatives, les associations entre fonctionnaires sont légales dans les limites indiquées; politiques ou religieuses, elles le sont de même. Il faut au contraire faire une réserve s'il s'agit d'associations professionnelles.

On lit à l'art. 21 de la loi de 1901 : « Il n'est rien « dérogé pour l'avenir aux lois spéciales relatives aux « syndicats professionnels, aux sociétés de commerce « et aux sociétés de secours mutuels ». D'après les termes de cet article, la loi de 1901 est inapplicable aux associations dont la composition et l'objet sont professionnels; ces associations ayant été définies et réglées par la loi de 1884 ne cessent point d'être régies par cette même loi.

La conséquence en est qu'une association composée

uniquement de fonctionnaires et se donnant exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts professionnels doit satisfaire, pour être valable, aux conditions de la loi de 1884.

Il découle de cette interprétation que l'association professionnelle est ouverte aux seuls agents des services publics auxquels le permet la loi de 1884 telle que l'a interprétée la Cour de Cassation. Seuls les ouvriers et employés commerciaux ou industriels de l'État, des départements et des communes pourraient se grouper professionnellement et dans la forme syndicale.

A tout le reste du personnel, l'association professionnelle demeure interdite.

C'est l'opinion soutenue par M. le professeur Berthélemy (*Revue de Paris*, 15 février 1906), opinion qui ne s'appuie pas seulement sur l'interprétation rigoureusement exacte des textes, mais qui semble conforme au véritable esprit de la loi de 1884.

Au fond la législation sur les syndicats ouvriers avait une mission et une seule : régulariser le marché du travail. En face du patron ayant pour lui l'immense avantage de posséder des avances et d'être le maître du choix et de l'heure, l'ouvrier était désarmé, car il a besoin, lui, de travailler tout de suite pour se nourrir lui et sa famille. Le contrat de travail entre un patron isolé et un ouvrier isolé n'est donc pas au fond librement consenti; l'ouvrier accepte des con-

ditions désavantageuses sous la pression du besoin. Là est l'utilité du groupement des ouvriers en face du patron.

Mais en est-il de même des fonctionnaires de tout ordre? Le syndicat s'explique dans les professions soumises à la concurrence; il est inutile toutes les fois qu'il s'applique au personnel de l'État et même au personnel de toute industrie monopolisée.

En Angleterre et aux États-Unis, pays classiques de la liberté, on prohibe toute coalition, « qui tendrait à suspendre le travail dans les services publics » ou les compagnies de transport » (1).

Pratiquement, l'article 21 de la loi de 1901 a été interprété d'une façon différente; comme faisant d'un droit exceptionnel créé par la loi de 1884, un droit général. Cette loi de 1884 avait abrogé l'article 291 du Code pénal en faveur des associations professionnelles, et pour anticiper à leur profit la liberté d'association. La loi de 1901 a complété l'œuvre en abrogeant totalement l'article 291. C'est donc la

(1) En ce sens M. Trarieux a déposé un projet au Sénat en 1895 prohibant les coalitions formées dans le but de suspendre le travail dans les services publics et dans les Compagnies de chemins de fer.

Ce projet a été repris par M. Cordelet, et voté en 1896 par le Sénat, mais on ne l'a pas soumis à la Chambre.

En 1909, le 12 juillet, M. Th. Reinach a déposé sur le Bureau de la Chambre, une proposition de loi interdisant la grève dans les industries vitales (Chemins de fer, éclairage, eau, boulangerie, postes et télégraphes. Ch. Ann. n° 2.691).

liberté pour toutes les associations et par là même pour les associations professionnelles.

Dès lors, à l'heure actuelle, les associations professionnelles qui satisfont aux conditions de la loi de 1884, peuvent toujours s'en réclamer; les autres peuvent se former valablement et librement à l'abri de la loi générale de 1901.

Le Gouvernement a plusieurs fois consacré cette opinion. En 1903, M. Émile Combes disait aux cantonniers : « Aux termes de la loi du 1^{er} juillet 1901, « les citoyens peuvent former entre eux sans conditions de profession des associations régulières qui, « une fois déclarées, présentent à peu près les mêmes « avantages que les syndicats professionnels. Il en « résulte que le groupement dissous comme syndicat « peut librement se reformer comme association ».

Dans une circulaire de 1905, M. Bienvenu-Martin tint le même langage aux instituteurs et le 7 novembre de la même année, devant la Chambre, M. Rouvier, président du Conseil dit encore : « La liberté de « s'associer, la loi de 1901 la donne à tous les fonctionnaires... Les fonctionnaires trouvent dans la « loi de 1901 des facilités nouvelles pour coordonner « leurs efforts, se grouper, défendre leurs intérêts « professionnels... »

Cette loi ainsi interprétée a ouvert un champ d'action presque sans limites au sentiment d'association dans le personnel des administrations publiques. Le

mouvement corporatif y a pris aussitôt un développement intense.

C'était beaucoup pour les fonctionnaires de tous ordres qui voulaient s'associer que de ne plus être exposés au refus de leurs chefs, de pouvoir désormais se réclamer d'un droit inscrit dans la loi pour tous les citoyens. Ces facilités ont pu profiter à quelques sociétés d'objet récréatif ou philanthropique; mais le fait caractéristique de cette époque, c'est l'essor que surtout depuis 1903 ont pris les associations nettement professionnelles, soit que déjà elles accusent formellement leur objet dans leur dénomination, soit qu'elles le mettent encore sous le couvert d'intentions fraternelles, amicales ou d'études.

La défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres est devenue bientôt d'une façon presque exclusive l'objet de tous les groupements.

On n'écoute que les forts répétaient partout les promoteurs d'associations, et ils montraient quelles améliorations matérielles l'action des groupements avait su arracher aux pouvoirs publics. La loi avait créé l'organe de protection et de défense dont tous devaient profiter.

Les fonctionnaires les plus paisibles, les moins enclins à l'action corporative devaient finir par s'enrôler à la suite de trop nombreux exemples d'arbitraire, d'actes de favoritisme dont plusieurs ont touché au scandale,

Du 1^{er} juillet 1901 au 1^{er} décembre 1907 on a relevé au *Journal Officiel* 516 des déclarations d'associations professionnelles formées entre fonctionnaires ou agents de tous ordres des services publics.

Il n'existe pas à l'heure actuelle une seule administration qui n'ait au moins une association; dans beaucoup de services elles se sont multipliées, soit en se particularisant dès l'origine, soit en se segmentant pour former des associations dites de « catégories ». Et dans la majorité des cas, à la base de ces groupements se trouve le sentiment très net d'intérêts communs à défendre.

§ III. — ATTITUDE DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE A L'ÉGARD DES ASSOCIATIONS DE FONCTIONNAIRES.

En dépit des déclarations multiples des Ministres qui ne laissent aucun doute sur leur façon d'interpréter la loi de 1901, la notion exacte de ce que le groupement professionnel permet dans les services publics n'est point dégagée.

L'intérêt du service, qui doit être avant tout celui de l'administration supérieure, ne se concilie pas toujours facilement avec la liberté donnée sans réserve par la loi de 1901. Aussi bien souvent remarque-t-on de l'hésitation dans l'attitude des divers services à l'égard des associations,

C'est le cas par exemple des préposés forestiers qui, en temps de paix, constituent des corps de troupe spéciaux et permanents et comme tels pourraient être assimilés, quant au droit d'association, aux autres militaires. La Direction des eaux et forêts s'en est tenue à une « neutralité complète » vis-à-vis de leur association. Pourtant le Gouverneur général de l'Algérie en a accepté la présidence d'honneur.

En 1904, M. Rouvier, Président du Conseil, interdisait formellement l'association aux agents des douanes. Il déclarait même préférer quitter le pouvoir plutôt que de les laisser s'associer. En 1907, le directeur général des douanes, leur a reconnu le droit de s'associer dans les conditions de la loi de 1901.

L'administration pénitentiaire ne conteste pas à ses agents le droit de constituer des « amicales » mais elle se réserve le droit d' « examiner chaque espèce et « voir si elle ne comporte rien de contraire à la discipline et au bien du service ».

Le 22 novembre 1907, le personnel des Commissariats de police de la Seine arrêtait le projet d'une « Association amicale ». Le but de cette association était « de resserrer les liens d'amitié et de solidarité « qui existent déjà entre les employés... de présenter « à M. le Préfet de police les vœux relatifs à l'amélioration de la situation morale et matérielle du personnel des Commissariats. » Sur-le-champ les promoteurs de ce groupement furent invités par M. le

Préfet de police à renoncer à leur projet, tandis qu'au même moment, l'Association des « Commissaires de police de France et des Colonies » déjà florissante donnait un banquet sous la présidence du Directeur de la sûreté générale.

L'« Union Générale des agents des contributions indirectes » fondée en 1903 avec 130 membres adhérents fut d'abord « ignorée » du Directeur général. Au bout d'un an elle comptait 4.000 membres et avait dans son Comité de patronage plus de 100 sénateurs ou députés. La sentant redoutable, l'Administration conseilla la dissolution volontaire. Un mois après elle comptait 7.000 membres et 250 parlementaires comme membres d'honneur. Le Président de l'Association, coupable d'avoir confié des doléances à un journaliste, est envoyé en disgrâce à Mâcon; même sort fut fait au président d'un groupe départemental. Ces mesures visaient l'Association elle-même; elles prirent fin par suite de l'intervention du Président du Conseil vivement réclamée. L'année suivante elle comptait 8.000 membres et son banquet était présidé par le Ministre des Finances accompagné de son Directeur général.

Tous ces exemples prouvent combien en général la situation est indécise. Ceux qui les premiers ont interprété dans un sens aussi large la loi de 1901 ont déchaîné une force avec laquelle il faut de plus en plus compter,

Les Gouvernements se sont montrés bienveillants tout au moins dans leurs relations extérieures avec les Associations et ne pouvaient guère agir autrement à cause des hauts patronages parlementaires qu'elles avaient obtenus.

Les Ministres, les Préfets se font très habilement un devoir de prendre place aux Congrès ou aux banquets annuels; ils reçoivent et écoutent les bureaux des Amicales et des Fraternelles; accueillent leurs cahiers de doléances. A l'occasion ils les gourmandent bien encore de regarder avec convoitise les syndicats de la loi de 1884; mais sans se lasser, ils les louent de se développer « sous l'égide de la grande loi de 1901 ».

Officiellement on ne leur fait plus grief de s'occuper de pourvoir à leurs intérêts professionnels.

§ IV. — MOUVEMENT FÉDÉRATIF DES ASSOCIATIONS.

L'extension, prise au cours de cette même période par le mouvement fédératif n'est pas moins remarquable que celui de l'association même.

Les unions générales et les fédérations se sont depuis 5 ans surtout formées en grand nombre. Il y en a de très connues, comme les deux Fédérations du personnel des administrations centrales, la Fédération des associations des employés civils de l'État, celle des associations professionnelles des P. T. T.,

celle des cantonniers, des octrois. La fédération des amicales d'institutrices et instituteurs publics de France et d'Algérie est parmi les plus actives. Elle a sa commission permanente; ses congrès sont bis-annuels. Cette fédération comprenait à la fin de 1907 : 109 associations ou amicales comptant 85.000 adhérents.

Ce mouvement nouveau était gros de dangers pour la discipline et pour le maintien du principe hiérarchique. Mais jamais elle n'a été mise en relief avec plus de force que dans la célèbre circulaire de M. Spuller aux recteurs au sujet de la Fédération des Amicales d'instituteurs (20 septembre 1887).

« L'idée de fédération de sociétés d'instituteurs
« est-elle admissible? écrivait le ministre, et ce droit
« d'association à la seconde puissance, que le Conseil
« d'État a toujours refusé même aux sociétés recon-
« nues d'utilité publique, pourrait-on d'un trait de
« plume le conférer à toutes les sociétés d'institu-
« teurs?

« On voit bien le but que poursuit chacune de ces
« sociétés prise à part; la société de secours mutuels, le
« cercle pédagogique, l'association d'anciens élèves
« de telle ou telle école, sans compter les grandes
« sociétés nationales, depuis la société d'instruc-
« tion élémentaire, jusqu'à la ligue de l'enseigne-
« ment ?

« L'instituteur qui y entre — et il jouit à cet égard

« des droits du citoyen dans leur intégrité — sait ce
« qu'il fait et ce qu'il veut, il sait avec qui, pourquoi
« et comment il s'associe. Au contraire, qu'est-ce que
« cette vaste association qui, suivant le projet « relie-
« rait » et en réalité asservirait toutes les autres. Elle
« constituerait, une caisse centrale, un organe central,
« un comité central, mais pour quelles fins utiles?
« Serait-ce pour aider au progrès des études pédago-
« giques? Ces études ne se font pas sur de pareilles
« masses, elles demandent des observateurs attentifs,
« un champ d'action restreint. Serait-ce pour se subs-
« tituer aux conférences nationales ou départemen-
« tales des instituteurs dans le choix des livres? Aux
« Conseils départementaux et au Conseil supérieur
« dans l'examen des programmes et la direction des
« études? Rien de tout cela n'est admissible, ni pour
« la dignité de l'Université, ni pour l'indépendance de
« chacun de ses membres. Quel rôle resterait donc au
« Comité central de la fédération sinon de centra-
« liser dans un but déterminé une grande force sociale
« capable d'être à certains moments une grande
« force électorale? Grâce à cette organisation, il
« dépendrait d'un petit groupe d'hommes d'engager
« à leur suite, quand bon leur semblerait, non pas les
« instituteurs individuellement consultés, mais les
« nombreux comités irresponsables qui seraient censés
« les représenter.

« De quelque manière qu'on envisage le débat, il

« n'est question ici ni de la liberté de l'instituteur qui
« n'est pas en cause, ni des garanties qu'il peut désirer
« contre l'arbitraire administratif : la loi du 30 octobre
« y a pourvu puisqu'il ne peut être révoqué, ni même
« censuré que par jugement d'un Conseil où il est repré-
« senté par ses pairs. Il s'agit de savoir si un fonction-
« naire, c'est-à-dire un agent de l'État, un dépositaire
« d'une parcelle de l'autorité publique, a le droit de s'en
« servir à son usage personnel ; s'il a le droit de trouver
« dans l'organisation même dont il fait partie, dans les
« ressources, dans les moyens d'action que la loi lui
« donne autant d'éléments qu'il mettra au service d'une
« association de combat politique ou économique.

« En d'autres termes, permettra-t-on aux insti-
« tuteurs publics laïques de se donner des chefs en
« dehors de leurs chefs naturels, des statuts en dehors
« de ceux de l'Université, des engagements autres que
« ceux que l'État reconnaît ?

« Ils sont les premiers à répondre que ce serait
« reconstituer sous une autre forme l'organisation des
« associations religieuses enseignantes, au moment où
« la loi déclare cette organisation incompatible avec
« l'exercice même de la fonction d'instituteur publi-
« que. Ils comprendront que le Gouvernement n'hé-
« siterait pas à réprimer cet abus ».

CHAPITRE V

Progrès du syndicalisme chez les fonctionnaires (Depuis 1904)

§ I. — TENDANCE A TRANSFORMER LES ASSOCIATIONS EN SYNDICATS.

La tendance au fédéralisme était le symptôme d'une orientation plus précise de l'esprit corporatif chez les fonctionnaires.

Waldeck-Rousseau lui-même avait déjà deviné cette transformation.

« La collectivité (il s'agit du groupement professionnel) peu à peu dicte ses lois et sa prépondérance s'accroît avec le nombre de ses adhérents; elle exerce dans cette limite une souveraineté économique; elle tend ainsi à constituer dans chaque industrie et dans chaque métier une sorte de Gouvernement du travail, imposant des règles obligatoires » (1).

Plus nettement encore M. le professeur Jay déclarait qu' « à certains égards le syndicat apparaît

(1) Voir Jean Cruet : *La Vie du Droit et l'Impuissance des Lois*, page 151.

« comme le délégué et le précurseur du législateur ».

Les fonctionnaires allaient-ils accepter de rester en dehors de ce mouvement? N'allaient-ils pas être tentés eux aussi d'être les précurseurs du législateur?

Mais pour atteindre ce but l'association amicale ne suffisait pas; il fallait obtenir l'entrée des fonctionnaires dans les syndicats au même titre que les travailleurs manuels.

Un mouvement nouveau se dessina bientôt en ce sens.

Depuis 1901 l'association professionnelle était rentrée dans le droit commun et le personnel des services publics en avait si largement profité qu'on pouvait supposer qu'il avait renoncé à ses réclamations antérieures en faveur du droit syndical; dès lors que le droit de s'associer sans autorisation préalable et pour un même but professionnel s'ouvrait à tous les fonctionnaires, quel intérêt pouvaient-ils avoir à se rattacher à la loi de 1884?

En fait le mouvement syndicaliste ne réapparut pas tout de suite. Au lendemain de la loi, quelques syndicats continuèrent bien à se former, mais dans des services où il en existait déjà.

C'est vers 1904 qu'il y eut dans diverses administrations une tendance marquée soit à transformer en syndicats les associations professionnelles amicales existantes, soit à constituer des groupements nouveaux sous la forme syndicale. Elle prit corps notam-

ment chez les agents et sous-agents des postes, chez les instituteurs, chez les employés municipaux et y fit de rapides progrès.

Les promoteurs ne manquèrent pas de faire remarquer que la loi de 1884 gardait une supériorité réelle sur celle de 1901.

En particulier M. Fontaine, qui dit que les « syndicats ont une capacité juridique plus étendue que les associations. Les associations professionnelles ont tout intérêt à se placer sous le régime de la loi de 1884 ».

Cette opinion prit un crédit plus grand encore. lorsque en 1903 dans le rapport qu'il présenta au nom de la Commission du travail sur les modifications à apporter à la loi de 1884, M. Louis Barthou se l'appropriâ sans réserve.

« Même après la loi de 1901 qui a proclamé le principe général de la liberté d'association, les syndicats conservent une situation privilégiée par rapport au droit commun ».

Et plus loin :

« La question s'est posée de savoir dans quelle mesure la loi générale et organique de 1901 a modifié les avantages que les syndicats professionnels retirent de la loi du 21 mars 1884. La loi générale n'a pas abrogé la loi particulière elles subsistent à côté l'une de l'autre, mais il suffit d'une simple comparaison pour établir que la loi de 1884 est plus

« avantageuse pour les syndicats professionnels que
« la loi de 1901 sur les associations en général ».

La supériorité juridique ainsi affirmé fournissait un excellent moyen à l'agitation syndicaliste.

Un examen attentif révèle pourtant que dans la réalité des choses, cette supériorité fait totalement défaut. Les auteurs le déclarent même presque unanimement aujourd'hui.

« La loi de 1884 ne contient aucun avantage
« juridique réel et solide sur celle de 1901. » Tel est le jugement que porte le dernier ouvrage doctrinal publié sur la question (1).

M. Barthou lui-même a modifié son opinion première : « Il n'y a pas entre les 2 régimes des différences sensiblement appréciables. Leur situation juridique est à quelques nuances près exactement « la même ».

En faisant une balance exacte des avantages on trouve même que la loi de 1901 en offre 6 de plus que la loi de 1884.

Elle donne aux Associations le moyen :

1^o De se former entre toutes personnes et non pas seulement entre personnes exerçant la même profession.

2^o De se donner tout objet, même politique ou religieux, et non pas seulement un objet professionnel (*ibid.*, art. 3).

(1) Clunet, *Les Associations au point de vue juridique*.

3^o De se passer de toute déclaration si elles ne veulent aucune capacité; alors que la déclaration est obligatoire pour tout syndicat (Loi 1884, art. 4).

4^o D'avoir des administrateurs étrangers ou ne jouissant pas de leurs droits civils, ce qui est interdit aux syndicats (Loi 1884, art. 4).

5^o D'avoir des unions qui ont la même capacité que l'association même, alors que l'union de syndicats n'a point la capacité des syndicats (Loi 1884, art. 5).

6^o De lier les associés pour toute la durée de l'association s'il en a été stipulé une (Loi 1901, art. 4), alors que dans les syndicats le syndiqué a le droit, nonobstant toute clause contraire, de se retirer du syndicat à tout instant (Loi 1884, art. 7).

Aussi, ce n'est pas pour la conquête de simples avantages juridiques que le mouvement syndical a surtout été entrepris.

§ II. — ESPRIT SYNDICALISTE NOUVEAU.

« On ne se bat pas toujours pour les choses que les
« mots désignent, et, si l'on s'en tient aux significa-
« tions littérales la raison pourquoi l'on se bat n'ap-
« paraît pas toujours. Mais on se bat toujours pour
« quelque chose. Les mots sont des drapeaux sous
« lesquels on marche : leur sens alors n'est pas dans
« les définitions des dictionnaires ou des juristes,

« mais dans les associations d'idées et de sentiments,
« dans les dispositions morales qui en accompagne
« l'emploi. »

C'est à propos des discussions entre l'association amicale et le syndicat que M. Gustave Lanson écrivait ces lignes.

Le mouvement syndical procédait en effet d'autres causes profondes.

Les promoteurs du mouvement montraient avec insistance que les amicales existantes n'étaient plus qu'une forme d'organisation vieillie et stérile. La présence des chefs hiérarchiques, des hommes politiques dans les comités, dans les congrès ou les banquets était une cause de faiblesse. — les politiciens n'avaient d'autre but que de s'avantager eux-mêmes, « de payer avec des rubans les doléances serviles ou « les timidités domestiques. » Seul le Syndicat pouvait faire « l'émancipation du prolétariat administratif » parce que seul il pouvait être une arme de défense contre l'arbitraire, contre le favoritisme, contre toutes les routines, être l'instrument d'une véritable éducation corporative.

Un rapport de M. Barthou au nom de la Commission du travail, dont nous avons parlé précédemment, vint donner à la propagande syndicaliste un appui inattendu.

La Commission proposait de n'appliquer la loi de 1884 qu'aux ouvriers et employés de l'État, des dépar-

tements, des communes et des établissements publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique.

Et M. Barthou concluait : « Il n'est pas douteux
« que cette doctrine conduira à des applications autre-
« ment larges que celles auxquelles s'en sont tenues
« jusqu'ici la pratique et la tolérance administra-
« tives ».

Si l'on adoptait la thèse de M. Barthou, l'immense majorité des fonctionnaires jouirait immédiatement de la liberté syndicale : tous ceux qui n'ont pas pour mission de faire des actes d'autorité.

Un Préfet, un Commissaire de police, un garde champêtre même ne pourraient faire partie d'un syndicat ; mais au contraire tous les fonctionnaires de gestion seraient libres de constituer des syndicats. Ingénieurs, architectes, professeurs, facteurs, maîtres d'écoles, employés de bureau pourraient entrer dans les Bourses du Travail. Quelle différence sépare en effet ces agents, qu'ils appartiennent à une industrie privée ou qu'ils dépendent de l'État ? Qu'est-ce qui différencie la situation d'un employé du réseau de l'État de celui d'un autre réseau de chemins de fer ?

Si l'on suit cette voie, on risque malheureusement d'introduire dans l'administration tout entière un ferment d'indiscipline et une source de division (1).

(1) Berthélemy, *Revue de Paris*, 15 février 1906.

« Le syndicat doit-il embrasser tous les agents
« d'un même service ? L'autorité des chefs sera anéan-
« tie devant l'autorité des élus de la corporation. Le
« syndicat ne doit-il être constitué que par un groupe
« d'agents ? Voici la guerre allumée ; voici des « rouges »
« et des « jaunes », la discorde, l'envie, la haine, la
« délation, dans un corps où la bonne entente et la
« camaraderie sont indispensables à l'utile collabora-
« tion ».

« Par son objet même, au surplus, le syndicat de
« fonctionnaires est en contradiction avec le but de
« l'organisation administrative. Il est constitué, non
« pour permettre au fonctionnaire de mieux servir
« l'État, ce qui est son rôle, mais pour lui donner le
« moyen d'exploiter l'État, ce qui ne saurait se tolé-
« rer ».

Le 17 novembre 1905, M. Pelletan, Ministre de la Marine, s'écriait justement, en parlant des grèves des arsenaux :

« La grève ne doit pas être employée comme un
« moyen de pression sur les pouvoirs publics. »

Ce mot pourrait s'appliquer plus exactement encore aux syndicats, où l'on prépare les grèves de l'avenir.

On n'allait pas tarder en effet à reconnaître les dangers de l'esprit nouveau du syndicalisme administratif. C'est avec empressement que les instituteurs, les agents et sous-agents des postes, les employés municipaux s'emparèrent des déclarations de la

Commission du travail. Dans les postes, les agents et sous-agents s'affirmèrent nettement des « agents de gestion » et nièrent se connaître aucune fonction d'autorité. Dès leur congrès de 1905 et 1906, les agents avaient par deux fois affirmé « la nécessité absolue de « transformer leur association générale en syndicat ».

Dans la motion du congrès de 1907 on lisait :
« ...Considérant que seul le syndicat peut suppri-
« mer la routine, le favoritisme, le parasitisme aussi
« nuisibles à la collectivité qu'au petit personnel, le
« Congrès revendique pour les travailleurs des postes
« le bénéfice de la loi de 1884 parce que tout autre
« régime constituerait une loi d'exception, nous met-
« trait en dehors du droit commun, créerait deux
« catégories de producteurs, perpétuerait la division
« du prolétariat... »

Chez les sous-agents, une minorité ardente mena de même campagne en faveur de la transformation en syndicat. L'Administration consultée avait conclu à l'impossibilité dans l'état de la législation, de reconnaître ce syndicat des sous-agents comme légal. A l'Assemblée de 1905 une vive discussion s'engagea où la thèse du respect dû à la légalité prévalut pourtant. Mais la minorité ne s'inclina pas devant ce vote; elle se retira de l'Association et quelques jours après était constitué un « Syndicat national des sous-agents des P. T. T. » On se contenta de le méconnaître quand il tenta d'entrer en rapports officiels avec l'Adminis-

tration, mais sa dissolution ne fut point réclamée.

Quant aux instituteurs, ils ne furent ni les derniers, ni les moins ardents à se prétendre des « fonctionnaires de gestion » à anticiper sur le vote du projet de la Commission de travail, et à forcer en quelque sorte la loi par le fait. Leur cas fut fertile en conséquence ; c'est d'ailleurs pour eux que la question fut nettement proposée devant la Chambre.

En octobre 1905, quand la section mère de l'Émancipation déposa à la Préfecture de la Seine les statuts d'un syndicat, des poursuites correctionnelles furent introduites contre ses 40 administrateurs.

Un peu inopinément mais résolument cette fois des mesures de rigueur semblaient donc entreprises. Mais une proposition d'amnistie ayant été déposée et rapportée favorablement le 13 novembre par M. Gruppi le procureur de la République demanda que par déférence pour le Parlement il fut sursis à l'examen de l'affaire. L'ajournement « sine die » fut prononcé.

D'ailleurs la discussion du rapport de M. Barthou n'a pas encore été demandée. Les instituteurs continuèrent l'agitation et quelques jours après était publié leur retentissant Manifeste (1) où l'on trouve entre autres les déclarations suivantes :

« Les instituteurs sont décidés à substituer à
« l'autorité administrative, qui avoue son impuissance

(1) *L'Humanité*, 24 novembre 1905. — *Revue de l'Enseignement primaire*, 24 décembre 1905.

« devant les ingérences politiques, et aux influences
« politiques auxquelles ils ont été jusqu'ici obligés
« d'avoir recours pour corriger les injustices adminis-
« tratives, la force syndicale.

« Les instituteurs réclament la capacité syndicale
« pleine et entière. Toutefois, il est profondément
« injuste d'affirmer que leur préoccupation soit de
« conquérir le droit de grève. C'est, ils y insistent,
« dans une pensée d'organisation républicaine qu'ils
« demandent au pouvoir législatif de leur reconnaître
« la capacité syndicale.

« C'est, enfin, pour des raisons morales de l'ordre
« le plus élevé que les instituteurs réclament le droit
« de se constituer en syndicats; ils veulent entrer
« dans les bourses de travail. Ils veulent appartenir
« à la Confédération générale du travail.

« Par leurs origines, par la simplicité de leur vie,
« les instituteurs appartiennent au peuple. Ils lui
« appartiennent aussi parce que c'est aux fils du
« peuple qu'ils sont chargés d'enseigner.

« Nous instruisons les enfants du peuple le jour.
« Quoi de plus naturel que nous songions à nous
« retrouver avec les hommes du peuple le soir. C'est
« au milieu des syndicats ouvriers que nous prendrons
« connaissance des besoins intellectuels et moraux
« du peuple. C'est à leur contact et avec leur colla-
« boration que nous établirons nos programmes et
« nos méthodes,

« Nous voulons entrer dans les bourses de travail,
« pour y prendre de belles leçons de vertus corpora-
« tives, et y donner l'exemple de notre conscience
« professionnelle.

« Nous avons, de la forme syndicale, la plus haute
« conception. Le syndicat ne nous apparaît point créé
« uniquement pour défendre les intérêts immédiats
« de ses membres, mais il nous semble qu'il doit se
« soucier autant de rendre plus profitable à la collec-
« tivité la fonction sociale que ses membres rem-
« plissent.

« Les syndicats doivent se préparer à constituer
« les cadres des futures organisations autonomes
« auxquelles l'État remettra le soin d'assurer sous son
« contrôle et sous leur contrôle réciproque les services
« progressivement socialisés.

« Telle est la conception syndicale que nous voulons
« porter dans les bourses du travail. Et telles sont
« les raisons, d'ordre théorique et d'ordre pratique,
« pour lesquelles nous demandons au Pouvoir légis-
« latif de reconnaître aux associations professionnelles
« d'instituteurs la capacité syndicale.

« En attendant, nous engageons tous les instituteurs
« syndicalistes à adhérer aux syndicats déjà exis-
« tants. »

Partout l'agitation fut entretenue par une série
d'appels, de conférences, de congrès. Un « Comité
central pour la défense du droit syndical du proléta-

riat de l'État, des départements et des communes» s'était formé et réunit très vite 400.000 adhérents. Dans un Congrès de mars 1906, ce Comité invitait le Parlement à « se prononcer avant sa séparation sur « les propositions de loi qui ont pour but de faire « disparaître l'équivoque derrière laquelle se retranche « le Gouvernement pour restreindre l'application de « la Loi de 1884».

Ce à quoi le Gouvernement répondait : « La Loi « de 1884 n'autorise pas les syndicats de fonction-
« naires ; le Ministère a été unanime à le reconnaître...
« Nous ne nous refusons pas à examiner cette ques-
« tions mais nous entendons l'envisager sous tous ses
« aspects, le Gouvernement ayant pour mission
« d'assurer la marche des services publics. Tant que
« la Loi existera, tant qu'elle ne sera pas modifiée,
« nous sommes tenus à son exécution ».

On décida de maintenir le *statu quo* jusqu'à ce que le Parlement se fût prononcé.

Le 7 avril 1905, au Sénat, M. Briand déclarait : « Je
« ne souffrirai pas que d'autres syndicats d'institu-
« teurs se créent à l'avenir. Au point de vue des
« syndicats existants, la question a été résolue avant
« mon entrée au ministère par la Chambre. Celle-ci
« a voté une résolution tendant au maintien du *statu*
« *quo*. Me conformant à ce vote je ne touche pas à
« l'état de choses actuel »,

On le retrouve tel en effet au retour de la Chambre (juin 1906) et tel encore en janvier 1907.

Dans cet intervalle le syndicat du personnel non gradé des hôpitaux s'était vu fermer les portes de la Bourse du Travail. Le syndicat des sous-agents des Postes revenait à la charge près du Sous-Secrétaire d'État, les instituteurs du Rhône et de Paris s'agitaient, autant de preuves que la situation ne s'améliorait pas.

Les intérêts professionnels ne sont plus que faiblement invoqués et deviennent un simple prétexte. Déjà détournée de son objet, bien souvent par les ouvriers eux-mêmes, la Loi de 1884 devient un véritable instrument de révolution sociale et est réclamée comme tel par des catégories de salariés auxquelles les auteurs de la loi n'avaient jamais eu la pensée de la destiner et de l'appliquer.

Les Bourses du Travail sont devenues, pour la plupart des centres d'agitation politique. Elles n'ont plus rien de commun avec le marché de la main-d'œuvre qu'elles devraient être.

Les « belles vertus corporatives » dont les instituteurs veulent recevoir la leçon dans ces Bourses, y sont fréquemment remplacées par le désordre, la violence et la lutte des classes. La Confédération générale du Travail, groupement de ces Bourses, est devenue un foyer d'anarchie. « Les syndicats révolutionnaires, anarchistes, abstentionnistes y

sont en majorité », écrit M. Eugène Fournière (1).

« L'organisation syndicale est l'acheminement
« naturel et sûr vers le régime socialiste qui doit être
« cher aux instituteurs. Leur syndicat sera le premier
« exemple ou plutôt le type de l'association profes-
« sionnelle normale et légale qui peut devenir un des
« plus grands agents de transformations de la Société. »

Le dépôt fait par le Gouvernement, le 11 mars 1907, sur le bureau de la Chambre d'un projet de loi « sur les Associations de fonctionnaires » fit espérer qu'on allait en finir.

§ III. — PROJETS DE LOIS

SUR LES ASSOCIATIONS DE FONCTIONNAIRES.

Depuis quelques années la question de l'association de fonctionnaires est rentrée en France au point de vue parlementaire dans une phase active. Antérieurement des efforts avaient été tentés, des propositions avaient été déposées, mais privées de l'appui du Gouvernement ces manifestations isolées étaient restées stériles.

Jusqu'en mai 1909, la question du statut et celle du droit d'association ont fait l'objet de projets séparés et depuis cette époque elles ont été réunies dans une même conception.

C'est le 11 mars 1907 que pour la première fois la

(1) *Revue socialiste*, janvier 1906,

Chambre a été saisie par le Gouvernement d'un projet de loi concernant le droit d'association des fonctionnaires. Ce projet était déposé par M. Clémenceau en exécution des engagements formulés dans la déclaration ministérielle du 5 novembre 1906. Son exposé contenait la vue d'ensemble que voici :

« Parmi les questions qui sollicitent d'une façon
« particulière et immédiate l'attention du Gouverne-
« ment aucune n'est liée plus intimement à la bonne
« marche des services publics et par suite à l'intérêt
« même de tous les citoyens que celle du statut des
« fonctionnaires. Aussi, dans le programme des
« travaux législatifs qu'il s'était tracé à son arrivée
« au pouvoir, le Gouvernement avait jugé nécessaire
« d'envisager la solution prochaine de cette impor-
« tante question, et pris l'engagement de déposer un
« projet de loi qui tout en maintenant les fonction-
« naires dans l'accomplissement de leurs devoirs
« envers l'État responsable des services publics, leur
« assurerait la liberté de l'association professionnelle
« et les garantirait contre l'arbitraire. Le Gouverne-
« ment tient sa promesse et soumet aujourd'hui au
« Parlement un ensemble de dispositions qui lui
« paraissent réaliser le double but qu'il s'était pro-
« posé ».

Précédé de cette déclaration on s'attendait à ce que le projet embrassât la question du statut aussi bien que celle des associations ; il n'en fut rien.

Ce projet, apportait simplement quelques restrictions au droit d'association et différait ainsi du texte élaboré par la Commission extra-parlementaire constituée le 21 mars 1906 par M. Sarrien, texte dont 3 articles, les articles 3, 4 et 5, étaient consacrés à l'établissement de règles fixant les conditions du recrutement, de l'avancement et de la discipline dans les administrations publiques: son application était restreinte aux seuls fonctionnaires des services régis par l'État.

Il commettait l'imprudence de permettre à toutes les associations sans distinction de s'affilier entre elles sous la seule réserve de n'avoir pour but que la sauvegarde de leurs intérêts communs. Il rendait ainsi licite la constitution d'une confédération générale de fonctionnaires français.

Le refus concerté de coopérer à un service public y était, indépendamment de la révocation, puni de l'interdiction d'occuper un emploi public pendant un an au moins et dix ans au plus sans préjudice de sanctions pénales pouvant aller, en cas de provocation, jusqu'à l'emprisonnement. Le régime qu'il instituait pour les associations se référait tantôt à la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, tantôt à celle du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

Le Gouvernement ne s'en tint pas à ce premier texte. En présence des objections qui lui furent faites,

il adressa, le 21 mai 1907, au Président de la Commission un projet rectifié.

Ce projet interdisait l'association ou l'union d'associations en dehors des limites d'un même service ministériel ou d'une même régie financière. La peine de l'emprisonnement y était supprimée pour le cas de grève. Il y était stipulé que des décrets régleraient à l'avenir, dans chaque département ministériel, le statut des fonctionnaires en ce qui concerne au moins le recrutement et l'avancement.

Deux ans plus tard, le Gouvernement retira ces deux textes critiqués par M. Jeanneney auteur lui-même d'un contre-projet déposé le 4 juin 1907.

Réunissant dans un même projet le statut et le droit d'association, il substitua un texte unique à ses projets primitifs.

La Commission, saisie des projets et du contre-projet Jeanneney, élaborà à son tour un texte qui s'inspirait moins des vues gouvernementales que de celles de M. Jeanneney. Ce texte fut déposé le 11 juin 1907.

Son application s'étendait à tous « ceux qui en
« qualité de délégués de l'autorité publique, d'em-
« ployés, d'agents ou de sous-agents, font partie des
« cadres civils permanents organisés pour assurer le
« fonctionnement d'un service public régi par l'État,
« les départements et les communes et qui auront à
« l'avenir reçu la garantie d'un statut légal pour ce

« qui concerne notamment le recrutement, l'avancement et le régime disciplinaire ».

En faisant de l'octroi des garanties professionnelles annoncées une des conditions d'application de la loi, la Commission servait ainsi la cause du statut en y ralliant tous ceux qui avaient hâte de voir régler la question des associations.

Le régime sous lequel ce nouveau texte plaçait les associations permettait aux fonctionnaires de s'associer à leur gré dans les conditions de la loi de 1901, ou de former des syndicats professionnels conformément à la loi de 1884. C'était le droit commun avec certaines dérogations qui avaient pour but, les unes de rendre impossible la constitution d'associations ou d'unions entre fonctionnaires, que ne rapprocherait aucune communauté d'intérêts professionnels et d'interdire à ces associations toute affiliation à des groupements étrangers aux services publics; les autres tendaient à investir les associations de fonctionnaires d'une capacité juridique plus large que celle que pouvaient leur conférer les deux lois précitées.

Le texte de la Commission visait aussi le cas de grève. En attendant que le statut intervînt, il continuait à disposer, que le fonctionnaire qui « simultanément avec d'autres refuserait sa coopération au service public auquel il est attaché » serait révoqué de sa fonction, mais il ne rendait plus ce fait passible d'aucune peine correctionnelle.

A l'instigation du Gouvernement, la Commission avait momentanément renoncé à ce régime; elle a cru devoir y revenir sous la présente législature.

CHAPITRE VI

Le statut des fonctionnaires

En réclamant si bruyamment le droit de recourir à l'action syndicale, les fonctionnaires ont-ils employé le bon moyen d'arriver à faire cesser les injustices dont ils se plaignent ?

L'opinion publique les suivrait-elle jusqu'au bout s'ils se révoltaient ouvertement, alors qu'il est notoire que cent postulants se présentent pour occuper la plus humble fonction de l'État ?

« L'État est-il donc si mauvais patron qu'on ait à se coaliser contre lui pour en tirer plus qu'il ne peut offrir ? » (1).

Ce qu'ils doivent réclamer des pouvoirs publics c'est la loi qui fixera les conditions d'accès, d'avancement, de déplacement, de discipline et de révocation dans l'administration.

C'est en d'autres termes, la généralisation du statut qui est actuellement le privilège de quelques rares catégories de fonctionnaires : magistrats, officiers, fonctionnaires de l'enseignement supérieur.

(1) Berthélémy, *Revue de Paris*.

Sans doute des décrets ou des arrêtés ministériels réglementent chacune des administrations publiques, mais il serait très désirable de voir s'établir une certaine uniformité dans ces règles et d'arriver à une garantie législative des droits pour tous les fonctionnaires sans exception.

Ainsi prendraient fin, sans mesures violentes ou révolutionnaires, les abus qui ont été tant de fois signalés et qui arrivent à décourager les meilleurs serviteurs de l'État.

La situation des fonctionnaires n'a en effet de valeur véritable que si elle n'est point précaire, que si elle est à l'abri des fantaisies, des injustices, de l'arbitraire toujours possible du Pouvoir, que si elle est gouvernée par des règles fixes dont le respect soit assuré, que si le fonctionnaire peut opposer au pouvoir son droit et si la fonction publique est, suivant le mot de Ihering, juridiquement protégée.

Constituer aux titulaires des emplois publics un statut légal où seraient réglées les conditions de leur recrutement, de leur avancement, de leur régime disciplinaire; leur ouvrir en cas d'abus un recours contentieux serait peut-être la contre-partie indispensable de toute restriction envers eux de la liberté générale.

N'est-il pas temps, plus que jamais, de pourvoir aux emplois, et non aux personnes? Les pouvoirs peuvent-ils réclamer de leurs agents une discipline

rigoureuse s'ils gardent les moyens d'abuser de leur autorité.

Prémunir les fonctionnaires contre l'arbitraire des règlements et de ceux qui les appliquent, leur épargner les sollicitations sans dignité, faire aux meilleurs seuls les carrières rapides; c'est le moyen de donner à leur travail le rendement et le profit social les plus forts. N'est-ce pas déjà une manière de résoudre le problème des associations corporatives?

Dans son livre sur « l'Administration de la France », Henri Chardon écrit : « Contre des fonctionnaires qui « trahissent leurs fonctions, les pouvoirs publics « auront toujours le dernier mot; ils ne l'auront pas « s'ils luttent contre les garanties que les fonctionnaires ont le droit de demander. »

C'est une chose singulière en effet de voir chacun de nos ministères s'organiser à sa guise comme s'il n'avait rien de commun avec le voisin. Il en résulte une mosaïque de décrets entre lesquels on ne saisit aucune apparence de doctrine, d'où sort une réglementation à la fois capricieuse et inefficace (1).

Une des conséquences d'un tel système est que d'une administration à l'autre des emplois de même nature, recrutés dans des conditions identiques comportent, quant aux traitements, aux gratifications, aux chances d'avancement, au temps prévu pour les aug-

(1) Demartial : *Le personnel des Ministères*, 1906.

mentations des différences sans fondement. Ce n'est pas une des moindres causes d'agitation du personnel qui demande l'unification des traitements; on la demande sur le taux du traitement le plus élevé, ou comme l'a dit M. Poincaré au Sénat, d'après « la clause du Ministère le plus favorisé ».

On ne peut considérer comme une situation de droit véritable le régime que les décrets établissent.

L'insuffisance des dispositions y est générale. Il n'est pas suffisant d'instituer une juridiction disciplinaire si on ne lui trace pas de règles qui fixent pour des faits bien déterminés une échelle de peines, et ne doit-on pas craindre qu'il n'y ait qu'une justice bien incertaine, si en même temps que les peines les faits ou les délits n'ont pas été précisés.

On ne peut considérer comme un « état » suffisamment garanti, celui qui n'a d'autre base qu'un décret, dont le sort dépend d'un seul Ministre et dont la valeur est celle d'un simple arrêté ministériel. La mobilité des cadres de nos administrations centrales est connue. Chaque ministre en arrivant au Pouvoir a essayé de refondre les services suivant ses vues personnelles quelquefois même en considération d'intérêts particuliers.

On a songé au régime des « décrets en la forme des règlements d'administration publique », mais il n'a pas paru présenter des garanties bien supérieures à celui des décrets simples.

L'institution d'un statut légal paraît donc être la solution la plus exacte des problèmes soulevés par la situation des fonctionnaires.

Remarquons d'ailleurs que l'agitation des « ferroviari » italiens vient de se terminer pacifiquement par le vote d'une Loi (25 juin 1908.) En Allemagne existent deux textes fondamentaux : la Loi sur les fonctionnaires de l'Empire allemand, du 31 mars 1878, et la Loi sur l'aptitude aux fonctions supérieures en Prusse (11 mars 1879).

L'exemple de l'Allemagne a été fréquemment invoqué dans les travaux parlementaires de la France à ce sujet et notamment par Laboulaye, dès l'année 1843.

C'est sous la monarchie de juillet (1) que prit naissance l'idée de demander à la loi protection contre les abus auxquels donnait lieu la collation des fonctions publiques.

Le mouvement commencé au sein même de l'administration (2) s'étendit au Parlement et y prit bientôt une grande importance.

Dans un discours, M. de Tocqueville critiqua les interventions parlementaires (18 janvier 1842); une pétition était adressée à la Chambre dans le même

(1) Voir aux annexes un tableau résumant les principales étapes de la question du statut des Fonctionnaires devant le Parlement français.

(2) Delbousquet, *Les Administrations centrales*, 1843.

sens et le 30 mars 1844, M. Saint-Marc Girardin déposa une proposition relative à « l'admission et à l'avancement dans les services publics ».

Les principales dispositions proposées étaient les suivantes : à l'entrée de la carrière justification de capacité par un concours, un examen spécial ou un diplôme, puis un tableau d'avancement régulier avec des exceptions admises pour les ambassadeurs, sous-secrétaires d'État, secrétaires de ministère et préfets de police.

Dans la discussion, le rapporteur, M. Dufaure, eut facilement raison des objections que le projet avait soulevées.

« Ce serait sans doute une illusion, dit-il, d'espérer
« que le résultat des règles qu'on vous propose d'éta-
« blir sera infaillible; qu'elles empêchent à jamais
« l'injustice ou l'erreur de se glisser dans la distri-
« bution des emplois publics; nous croyons seulement
« qu'elles rendront l'injustice plus rare et l'erreur
« plus difficile. Tout en respectant la prérogative
« royale, en ménageant la responsabilité ministé-
« rielle, elles écartent de la carrière administrative
« cette foule de prétendants qui, sans études préala-
« bles, sans ferme intention de se rendre utiles à leur
« pays, avides de l'aisance qu'un emploi public peut
« procurer et sans souci des devoirs qu'il impose,
« trouvent toujours, grâce à la molle facilité de nos
« mœurs, quelque protecteur puissant et dévoué pour

« les imposer à l'autorité supérieure et à l'État qui
« souffrira de leur incapacité. Elles donnent ainsi à
« l'aptitude et au travail au moins une grande partie
« des chances qui appartiennent à l'audace et à
« l'intrigue.

« Sont-elles établies et loyalement observées? De
« ce jour l'employé entre dans l'administration avec
« dignité et fier d'une position qu'il ne doit qu'à son
« travail et à la justice de ses chefs. Il est soutenu et
« animé dans l'exercice de ses fonctions par l'espé-
« rance qui lui est permise que le zèle qu'il déploiera
« ne sera pas sans récompense, que les connaissances
« qu'il acquerra ne resteront pas sans emploi. Les
« membres d'une même administration apprennent à
« s'honorer mutuellement et ne luttent plus entre
« eux que par l'émulation de bien faire.

« Les subordonnés respectent leurs chefs et les
« chefs n'ont plus à craindre de rencontrer parmi les
« subordonnés des hommes dont ils ont occupé la
« place et qui méritaient de leur commander.

« Le pouvoir exécutif est respecté dans tous ses
« représentants et la confiance des populations lui
« rend plus facile la mission que nos institutions lui
« donnent. Fondons-nous sur ces règles des espérances
« chimériques? Nous le craindrions si nous n'étions
« éclairés par l'expérience des grandes administra-
« tions civiles qui ont fait chez nous l'essai d'une
« organisation régulière. Pour n'en citer qu'un exem-

« ple, étudiez avec soin le corps des Ponts et Chaussées et des Mines. Vous y verrez que grâce aux règles établies, la faveur n'y a presque aucune place; que le corps entier est composé d'hommes intelligents, actifs, dévoués au service de l'État, pleins d'émulation et patients dans leurs ambitions parce qu'ils savent que la récompense de leurs travaux est assurée. Vous retrouveriez ces mêmes caractères plus ou moins marqués dans toutes nos administrations organisées, suivant le plus ou moins de sécurité de ces organisations». Les résultats valent la peine d'être généralisés. Nous croyons... que le Ministre sera mieux conseillé par des règles générales prudemment établies que par tous les intérêts qui s'agitent autour de lui et peuvent aisément le tromper.

« Sans doute, il peut se trouver hors des rangs de l'Administration quelques personnes à qui il ne conviendrait pas d'y entrer par des grades subalternes et qui seraient utiles dans les emplois élevés. L'État sera privé de leur concours, mais croyez-vous que vous ne trouverez pas leurs égaux en mérite et en utilité parmi tant d'employés inférieurs qui, après une laborieuse jeunesse, auront gagné au prix de toute leur vie l'intelligence pratique de votre Administration? Il y a presque certitude que le choix restreint sera aussi utile et il sera certainement plus juste.

« On parle au surplus comme si l'acte par lequel
« le ministre nomme un de ses subordonnés était un
« acte de confiance personnelle, une association
« intime entre le supérieur et l'inférieur; il en résul-
« terait qu'à chaque changement du ministère l'Admi-
« nistration tout entière devrait se retirer comme le
« cabinet particulier du ministre. Nous n'admettons
« cela que pour quelques positions politiques très
« élevées et qui, par la proposition même, sont mises
« en dehors des règles qu'elle prescrit. Hors de là,
« ce que le ministre a de mieux à faire, ce qui peut lui
« laisser le moins d'inquiétude sur sa responsabilité,
« c'est de s'en rapporter pour les premiers grades à
« des preuves qui seront d'autant plus efficaces
« qu'on les rendra plus sévères et pour les autres à la
« nature et à l'importance des services déjà rendus à
« l'État. »

Les différents articles de la proposition furent successivement votés, mais l'ensemble fut repoussé.

L'année suivante, M. de Gasparin l'a repris, mais sans plus de succès. La Commission nommée pour étudier la nouvelle proposition estima qu'elle devait être rejetée « parce qu'elle touchait à des questions de
« prérogative royale qui ne doivent jamais être inuti-
« lement remuées et résolues par les autres pouvoirs
« de l'État ».

En même temps, les publicistes menaient campagne pour la réforme, ce sont : Émile de Girardin,

dans son livre sur « L'instruction publique », Vivien dans ses « Études administratives », Laboulaye à propos de l' « Enseignement et du Noviciat administratif en Allemagne ».

La République de 1848 proclama que « tous les « citoyens étaient admissibles à tous les emplois « publics, sans autre motif de préférence que le mérite « et suivant les conditions qui seraient fixées *par la* « loi ». (Art. 10 de la Constitution) ; la révocation des fonctionnaires autres que ceux qui sont associés directement à l'action gouvernementale ne pouvait avoir lieu que « dans les conditions fixées *par la loi* ».

Notons dans ce même sens l'institution, d'ailleurs éphémère, d'une École d'administration sur le modèle de l'École polytechnique, idée remarquable et qui mériterait sans doute d'être reprise.

Une proposition de M. Deslongrais, député à la Constituante, sur le statut fut rapporté favorablement par M. Brunet (5 février 1849), mais ne put être discutée à temps.

L'Assemblée législative fut saisie à son tour le 19 juin 1849 d'une proposition de M. Mortimer Ternaux reprenant celle de 1844 en y ajoutant des dispositions sur la suspension et la révocation des fonctionnaires, sur les emplois réservés aux anciens militaires etc... ; des règlements d'administration publique devaient déterminer les conditions d'admission des

receveurs généraux, conservateurs de bibliothèque, ambassadeurs, préfets et sous-préfets.

Renvoyée devant le Conseil d'État, la proposition finit par être remplacée, sur la demande du Gouvernement, par la disposition suivante :

« Dans l'année qui suivra la présente loi, des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'admission et d'avancement pour tous les services publics où ces conditions ne seront pas déterminées par la loi. » (Loi du 5 juillet 1850.)

Ces règlements ne furent d'ailleurs jamais édictés.

Après la chute de l'Empire, la Commission de revision des services administratifs, instituée sur la proposition de M. Étienne Lamy, élaborait un projet de loi sur « l'organisation des administrations publiques et sur l'état des employés ».

Elle instituait à la tête de chaque service un Conseil d'administration composé de ses principaux chefs, qui était associé à l'exercice de l'autorité ministérielle. Il dressait la liste des candidats admis à se présenter à l'examen d'entrée, donnait son avis sur les peines disciplinaires, les avancements; et devait être consulté avant toute modification de l'organisation.

Deux catégories distinctes d'employés étaient prévues : écrivains et rédacteurs, ayant chacune leur recrutement propre; le concours suivi d'un stage d'un an était la base du recrutement des rédacteurs; la

titularisation était subordonnée à l'avis du Conseil d'administration; un stage d'un an était nécessaire dans chaque grade; une échelle des peines était appliquée.

Ce projet n'aboutit pas.

Une proposition de M. Marcel Barthe à la Chambre reprit à peu près les idées de Dufaure (1879). Repoussée, elle fut présentée au Sénat par son auteur en 1887; elle donnait des garanties nouvelles aux fonctionnaires en constituant un Conseil pouvant seul prononcer les peines du déplacement, de la suspension ou de la révocation; les décisions de ce Conseil pouvaient être portées en appel au Conseil d'État.

Cette proposition n'aboutit pas plus que les précédentes.

* * *

Dans l'intention de mettre les fonctionnaires à l'abri d'une révocation injustifiée, M. de Lorgeril présenta à la Chambre en 1893 une proposition dont s'inspira l'année suivante M. l'abbé Lemire.

Il était institué un Conseil supérieur de l'administration française, composé d'un sénateur, d'un député, d'un conseiller d'état, d'un conseiller à la Cour des Comptes et de représentants des diverses administrations intéressées. Sauf les fonctionnaires dits politiques comme les préfets et sous-préfets, nul agent de l'État ne pouvait être révoqué sans avoir été enten-

du par ce Conseil dont la décision pouvait d'ailleurs être déférée devant le Conseil d'État.

Cet effort eut le sort des précédents. Il fut tenté à nouveau par le même député, le 31 mai 1907, et fut l'objet d'un rapport de M. Chaigne, le 2 avril 1909, en même temps qu'une proposition beaucoup plus complète de M. Ferdinand Buisson, du 30 janvier 1908 qui servit de base aux études de la commission.

Le 2 avril 1909 la Commission saisissait la Chambre d'une proposition concernant exclusivement le statut. Ce nouveau texte accordait aux fonctionnaires de l'État, exception faite pour certaines fonctions et emplois que l'intérêt gouvernemental commande de tenir en dehors d'une réglementation de ce genre, des garanties de carrière importantes pour ce qui concerne le recrutement, l'avancement et la discipline. Il réglait la question des permutations, celle du déplacement, de la mise en disponibilité, du licenciement et de la retraite. Il affirmait le droit des agents en matière de recours. En outre, il instituait des conseils d'administration composés par moitié de membres de droit et de membres élus.

Ces Conseils n'étaient pas seulement destinés à intervenir dans les questions d'avancement et de discipline, mais devaient aussi, en véritables Conseils professionnels collaborant au fonctionnement de l'administration, être obligatoirement consultés sur toutes les mesures réglementaires intéressant l'orga-

nisation des services. Leurs sessions devaient être régulières ; mais ils pouvaient être convoqués extraordinairement par le représentant de l'autorité auprès duquel ils avaient à exercer leur mandat.

En matière disciplinaire, les décisions de ces Conseils étaient susceptibles d'appel devant une cour de discipline où siégeaient, à côté de deux conseillers à la Cour de Cassation et de deux Conseillers d'État, deux Sénateurs et deux Députés élus par leurs collègues, parmi lesquels était choisi le Président.

Le fait de grève, s'il se produisait, était puni de suspension, avec privation immédiate du traitement, et s'il y avait lieu de la révocation, le tout sans préjudice des sanctions prévues aux articles 123 à 126 du Code pénal.

Les avantages concédés par des lois antérieures à certaines catégories de fonctionnaires, comme les membres de l'enseignement et les magistrats, leur étaient maintenus.

Le dépôt de cette proposition, à laquelle la Commission a fait subir, depuis, d'assez nombreuses modifications et qu'elle a dû compléter sur certains points, amena le Gouvernement à saisir, à son tour, la Chambre d'un projet de loi réunissant, dans un même texte, bien que sous des titres différents, la question du statut à celle des associations. Ce projet fut déposé le 29 mai 1909.

CHAPITRE VII

Projets de loi de 1909 et 1910

§ I. — PROJET DE 1909.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement le 29 mai 1909 s'inspirait des travaux de la Commission en ce qui touche le statut, Il s'en séparait sur la question des Conseils d'administration dont il se refusait à consacrer l'institution permanente et l'intervention, même à titre consultatif, dans l'organisation et le fonctionnement des services. Il admettait simplement dans cet ordre d'idées des commissions pour l'établissement des tableaux d'avancement et des Conseils de discipline pour l'application des peines d'une certaine importance. Deux représentants du personnel annuellement tirés au sort, participaient aux travaux des commissions; deux fonctionnaires élus chaque année par leurs collègues figuraient dans la composition des Conseils de discipline.

L'appel des décisions prononcées par les conseils de discipline était porté devant un conseil supérieur de discipline dont se trouvaient exclus les deux

députés et les deux sénateurs qui figuraient dans le projet de la Commission.

Par un décret motivé rendu en Conseil des ministres il pouvait être passé outre à la décision du conseil supérieur afin de laisser au Gouvernement le dernier mot en matière disciplinaire.

En cas de cessation collective ou concertée de service, les peines disciplinaires pouvaient être prononcées sans l'intervention des Conseils de discipline. Mais le Gouvernement ne voulant pas ériger la grève en délit spécial, avait supprimé la référence aux articles 123 à 126 du Code pénal figurant dans le texte de la Commission. La provocation à la grève de la part des associations exposait du moins leurs directeurs ou administrateurs à des poursuites correctionnelles.

Le projet disposait en outre que les règlements d'administration publique relatifs aux administrations centrales auraient à limiter les cadres des cabinets des ministres et des sous-secrétaires d'État. Il édictait en même temps des règles destinées à protéger les agents de carrière contre les nominations et promotions abusives dont bénéficie trop souvent le personnel des cabinets.

Enfin des règlements d'administration publique devaient déterminer dans quelle mesure et suivant quelles modalités la loi nouvelle serait applicable aux fonctionnaires des départements et des communes.

En ce qui concerne les associations, le projet se prononçait, à la différence de la Commission, pour l'institution d'un droit particulier.

Son exposé de motifs réduisait à une « querelle de mots », la divergence existant sur ce point entre le Gouvernement et la Commission. On y lit ce qui suit : « La question s'est posée de savoir s'il ne devait « pas être seulement permis aux fonctionnaires « d'utiliser les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 « ou s'il convenait de leur reconnaître le droit de se « placer sous le régime de la loi du 21 mars 1884 sur « les syndicats professionnels. Mais la controverse « qui s'est élevée à cet égard paraît se réduire à une « querelle de mots, elle n'a pas d'intérêt pratique ».

Pour faire admettre le régime qu'il voulait faire prévaloir et désarmer la critique, le gouvernement mettait en relief le caractère libéral de certaines dispositions du projet, dispositions reproduites des projets antérieurs et les présentait comme des compensations apportées au droit d'association.

« Si le droit spécial d'association établi par le projet « de loi, disait l'exposé, est, sous certains rapports, « plus étroit que celui qui a été institué soit par la « loi du 21 mars 1884, soit par celle du 1^{er} juillet 1901, « il est en revanche plus large à divers égards. »

Le projet autorisait, en effet, les associations de fonctionnaires à recevoir des dons et legs. Il concédait aux unions d'associations les mêmes droits qu'aux

associations elles-mêmes, leur accordant la possibilité de posséder des immeubles et d'ester en justice, ce que la loi du 21 mars 1884 ne permet pas aux unions de syndicats professionnels.

Envoyé à la Commission, ce projet y faisait l'objet d'un rapport supplémentaire de M. Chaigne. Un nouveau texte était substitué le 18 juin 1909 aux propositions antérieures rapportées par MM. Chaigne et Jeanneney.

Ce texte, comme le projet du Gouvernement, embrassait les deux questions du statut et des associations.

En ce qui concerne, le statut, c'était sauf des modifications de détail ou de forme, la reproduction du texte précédemment adopté par la Commission, celle-ci n'ayant pas cru devoir renoncer à l'institution des Conseils d'administration. Au projet du Gouvernement ce texte empruntait cependant certaines dispositions comme celles relatives aux fonctionnaires départementaux et communaux, celles ayant trait à la composition des cabinets ministériels et à la situation de leur personnel.

De même il reconnaissait au Conseil des ministres le droit de passer outre aux décisions du Conseil supérieur de discipline, de la composition duquel, d'accord également en cela avec le texte gouvernemental, il faisait disparaître les parlementaires.

Quant aux associations, elles étaient soumises au

régime proposé par le Gouvernement, la Commission s'étant ralliée au projet pourtant vivement combattu par elle sous la plume de M. Jeanneney. Son texte sur ce point reproduisait littéralement les dispositions du titre II du projet du Gouvernement.

La précédente législature prit fin sans que la Chambre ait pu aborder l'examen de ce projet dont elle avait été tardivement saisie.

§ II. — PROJET DE 1910.

Les élections qui suivirent furent une manifestation en faveur du statut. M. Briand, dès la réunion de la Chambre actuelle, reprenait le projet qu'il avait contresigné comme Garde des Sceaux, un an plus tôt et en renouvelait le dépôt le 30 juin 1910.

Une seule modification était apportée au texte antérieur du Gouverneemnt, modification qui était un retour au projet déposé par M. Clémenceau le 11 mars 1907. Elle concerne les agents de la force publique auxquels en raison de la discipline particulière qui doit être exigée d'eux, n'étaient pas étendues les dispositions du projet relatives aux associations.

Le projet était à peine déposé que « la Commission soumettait un texte transactionnel où le rapporteur cherchait à concilier les deux points de vue en présence.

Le Gouvernement a fini par donner à ce texte son adhésion de principe moyennant quelques concessions de la part de la Commission : renonciation à la création des Conseils d'administration, dont tous les ministres consultés se sont déclarés adversaires, suppression de l'appel en matière disciplinaire, et, par conséquent, du Conseil supérieur dont le projet Briand avait cependant admis la création ; suppression des dispositions relatives aux retraites dont le ministère des Finances a fait savoir qu'il ne pourrait prendre la responsabilité (1).

En déposant le projet de loi de 1910, le Gouvernement a fait preuve, à notre avis, d'un mérite assez rare à notre époque.

Très crânement il a résisté aux poussées démagogiques les plus violentes et a défendu pied à pied l'organisation hiérarchique dont il a la garde. Sur un point même, nous l'avons vu, il a eu le courage de revenir sur une concession du projet de loi gouvernemental de 1909, en excluant du droit d'association les agents de la force publique.

Examinons très succinctement les dispositions essentielles de ce projet, au point de vue de la hiérarchie.

(1) On trouvera ci-après l'exposé des motifs et le texte intégral de ce projet en raison de son importance (voir annexes).

TITRE PREMIER

Statut des fonctionnaires

Avec la Commission de la Chambre des députés, on pourrait signaler tout d'abord une lacune : ne pourrait-on proscrire l'usage des recommandations à l'entrée de la carrière administrative comme l'art. 10 le fait à propos de l'avancement ? En outre, il pourrait être proposé des sanctions contre les chefs de service qui tiendraient compte des recommandations étrangères.

Nous ne pouvons qu'applaudir à l'annonce de règlements d'administration publique réglementant les permutations d'un service à l'autre ; si l'on n'établit pas en effet des tableaux d'équivalence entre les différentes situations administratives, des avancements scandaleux pourront se produire sous le couvert de permutations au grand détriment du principe hiérarchique.

Il serait intéressant d'autre part de sanctionner efficacement l'œuvre de la commission de classement en prescrivant que les promotions seront faites dans l'ordre même des inscriptions au tableau, sauf des exceptions à déterminer.

On ne saurait trop approuver le principe libéral posé par l'art. 13, admettant à siéger au Conseil de discipline deux fonctionnaires du même service et du

même grade que le fonctionnaire incriminé, élus annuellement par leurs collègues. On pourrait même aller pensons-nous, plus loin encore dans cette voie sans danger pour le principe hiérarchique, en limitant le nombre des membres de droit appelés à siéger au Conseil. La Commission de la Chambre avait demandé un nombre égal des représentants élus du personnel et de membres de droit, ce qui était excessif. Mais en admettant un nombre trop grand de membres de droit, au risque de rendre un peu effacé le rôle des deux représentants du personnel.

Dans le même ordre d'idées, il y aurait intérêt à faire figurer dans la loi même, au lieu de les renvoyer à un règlement d'administration publique, les garanties assurées aux fonctionnaires déférés (instruction contradictoire, assistance d'un défenseur).

Le chapitre V nous paraît présenter un ensemble de dispositions tout à fait heureuses sur les déplacements d'office, le personnel des cabinets, les fonctionnaires soustraits au bénéfice du statut et l'application du même statut aux agents des départements et des communes.

TITRE II

Association

Par une exacte application des principes, le projet de 1910 ne place pas les fonctionnaires sous le régime

des lois de 1884 et de 1911. La situation particulière et privilégiée qui leur est faite rend légitime une législation spéciale.

Le projet de loi leur donne d'ailleurs toutes les satisfactions auxquelles ils peuvent légitimement prétendre, tout en sauvegardant le principe hiérarchique.

La nécessité de la déclaration des associations s'explique d'elle-même; l'administration supérieure ne peut rester dans l'ignorance des tendances de ses subordonnés au point de vue professionnel. On justifierait aussi aisément les restrictions apportées à la composition même de ces associations : il ne faut pas que des groupements autonomes se constituent en face de la hiérarchie constituée.

Le projet écarte de même très sagement des unions plus générales, pouvant même aller jusqu'à englober tout l'ensemble des fonctionnaires du pays.

Que deviendrait alors la hiérarchie? Notons d'ailleurs que le Gouvernement avait admis autrefois cette possibilité de fédération générale qu'il interdit heureusement aujourd'hui.

D'autre part le projet se montre des plus libéraux pour les associations et groupements d'associations, constitués dans les limites prescrites; il leur permet d'acquérir à titre onéreux de recevoir des dons et legs (1), de posséder et administrer des immeubles,

(1) Ce que ne permet pas la loi de 1901.

d'ester en justice sans autorisation spéciale, ce qui est interdit aux unions de syndicats par la loi de 1884.

Autre avantage concédé aux associations et unions d'associations : elles peuvent présenter directement aux chefs de services aux Ministres, après les avoir soumis aux directeurs et directeurs généraux, les vœux qu'ils croient devoir formuler sur les questions se rattachant aux intérêts professionnels de leurs membres.

N'est-ce pas là le commencement de la collaboration tant réclamée entre l'administration supérieure et les subordonnés, mais maintenue dans les limites exactes de la hiérarchie ?

Le projet nous apparaît donc comme ayant réussi à donner satisfaction aux intérêts essentiels des fonctionnaires, à les protéger contre l'arbitraire, tout en respectant le principe hiérarchique.

Sans doute, il est comme toute chose humaine, perfectible ; plus d'une retouche pourra y être faite. Mais il n'est pas possible que des fonctionnaires disciplinés et ayant une véritable conscience de leur rôle n'admettent pas qu'il réalise un grand progrès sur la législation antérieure. Ils doivent accepter avec reconnaissance les garanties nouvelles qui leur sont accordées et attendre du jeu même des institutions administratives, l'amélioration lente et sûre de leur statut.

QUATRIÈME PARTIE

LE PRINCIPE HIÉRARCHIQUE DOIT ÊTRE LA BASE DES RÉFORMES

CHAPITRE PREMIER

Les garanties actuelles des fonctionnaires

§ I. — SITUATION DE DROIT DES FONCTIONNAIRES ASSOCIÉS.

« Dans la rigueur du droit actuel, même depuis que
« la liberté des associations laïques a été reconnue,
« on ne peut légalement admettre la formation d'asso-
« ciations pour les métiers qui ne jouissent pas de la
« liberté syndicale. Les associations professionnelles
« d'instituteurs, l'association des contributions indi-
« rectes ne sont pas plus légales que ne le seraient des
« syndicats d'instituteurs ou des syndicats d'em-
« ployés de la régie : « Il n'est rien dérogé... etc. », dit
« l'article 21. Donc un syndicat est illégal aujourd'hui
« pour les raisons qui le rendaient illégal hier. L'ex-
« pression « syndicat » dans la loi de 1884 désigne

« toutes les associations professionnelles. En limitant
« le droit de former des syndicats, le législateur a
« limité le droit de s'associer pour la défense des inté-
« rêts professionnels. Dès lors, l'article final de la loi
« de 1901 signifie exactement qu'il n'est rien dérogé
« quant aux associations constituées pour la défense
« d'intérêts professionnels au droit limitatif de 1884.
« Qui oserait dire qu'une société commerciale n'a
« qu'à s'intituler « association » pour se dérober aux
« règles du Code de Commerce, ou qu'une société de
« secours mutuels n'a qu'à s'appeler « association »
« pour se soustraire à la grande loi du 1^{er} avril 1898?
« Les amicales d'instituteurs seraient donc illégales?
« Elles le sont sans aucun doute, si elles se compor-
« tent comme des associations professionnelles » (1).

Néanmoins, la situation de fait après le vote de la loi du 1^{er} juillet 1901 est la suivante : Tous les fonctionnaires peuvent se constituer en associations. Ceci est confirmé par les circulaires de MM. Bienvenu-Martin, Dubief et Rouvier. Dans la séance du 7 décembre 1905, M. Rouvier dit notamment : « La liberté de s'associer, la loi de 1901, la donne à tous les fonctionnaires, la liberté de se syndiquer, elle n'appartient qu'aux agents de l'Etat qui servent l'État industriel et non pas l'État puissance publique ». Dans une circulaire du 6 avril 1906, M.

(1) Berthélemy, *Revue de Paris*, 15 février 1906.

Briand, ministre de l'Instruction publique, indiquait aux préfets qu'ils auront à recevoir les délégués des amicales d'instituteurs, mais qu'il ne tolérera la constitution d'aucun syndicat nouveau.

Enfin, le 7 avril 1906, M. Poincaré, ministre des Finances, disait à la tribune : « Il n'y a pas de syndi-
« cat des agents des contributions indirectes. Les
« agents des contributions indirectes sont des fonc-
« tionnaires parfaitement corrects et respectueux de
« la loi. Ils se sont formés en association à la faveur
« de la loi de 1901 et du droit commun, ce qui
« existe d'ailleurs dans la plupart des administra-
tions publiques et ce qui est irréprochable ».

Quant aux ouvriers et employés qui appartiennent à l'industrie ou au commerce de l'État ils peuvent se constituer en syndicats comme les ouvriers et employés du commerce et de l'industrie.

La jurisprudence judiciaire interprète la notion d'ouvrier dans le sens le plus strict. Un arrêté du tribunal de la Seine du 8 juillet 1903 a décidé par exemple que les égoutiers étant chargés d'un service public ne pouvaient pas être considérés comme des ouvriers et, par conséquent, ne pouvaient pas s'autoriser de la loi de 1884 pour se constituer en syndicat.

Toutefois le Gouvernement s'est montré à l'égard des syndicats de fonctionnaires plus tolérant que la rigoureuse interprétation des textes ne le comportait.

Des syndicats ont été formés, qui existent, fonctionnent et ne sont pas inquiétés même parmi ceux de ses agents auxquels l'État ne reconnaît pas le droit d'user de la loi de 1884.

Pris entre l'arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1885 dont les principes sont reproduits dans un nouvel arrêt du 12 février 1902 et le vote de la Chambre du 22 mai 1894, le Gouvernement affecte d'ignorer simplement les syndicats illégalement constitués.

C'est donc une situation antijuridique et dange-reuse, qu'il importerait de faire cesser, en déterminant d'une façon précise les droits et obligations des fonctionnaires en matière de syndicats ou d'associations.

* * *

Avant d'examiner ce que doit être la situation juridique future des fonctionnaires, établissons tout d'abord les garanties indiscutables qui leur sont assurées par la législation actuelle.

§ II. — LE RECOURS HIÉRARCHIQUE.

Le moyen le plus naturel de résoudre bien des difficultés réside dans la constitution même de l'administration hiérarchisée.

Les agents peuvent tout d'abord saisir leurs chefs d'une réclamation, en appeler du Ministre mal informé

au Ministre mieux informé, user du recours gracieux en mettant à même l'autorité de revenir sur une décision après plus ample informé et s'il s'agit d'un fonctionnaire qui est lui-même subordonné, on peut adresser la réclamation au supérieur de ce fonctionnaire; c'est au sens précis du mot le recours hiérarchique.

D'après la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt Picard, du 31 juillet 1903) le recours, formé devant l'autorité immédiatement supérieure, remonte degré par degré jusqu'au Ministre.

Ainsi les employés d'une mairie pourraient d'abord prier le Maire de revenir sur une décision qui les aurait lésés. En cas d'insuccès ils peuvent s'adresser au préfet, puis au ministre.

Le recours gracieux et le recours hiérarchique constituent une forme commode et correcte pour demander justice. Point n'est besoin, comme dans la procédure contentieuse d'attendre même qu'une décision soit prise; on peut réclamer contre de simples agissements, inutile de faire la preuve d'un intérêt direct, l'inopportunité de l'acte constituant un motif suffisant; aucun délai enfin n'est opposable à ce recours, aucune formalité spéciale n'est requise.

Ce recours n'était plus employé. Trop de fois sans doute il était resté inefficace, l'autorité supérieure n'étant pas obligée d'y donner suite. Aussi les fonctionnaires de l'administration nouvelle en perdaient-

ils l'habitude, au détriment, reconnaissons-le, des saines traditions hiérarchiques.

Le manque de sanction était jusqu'en 1900 le plus grand défaut du recours hiérarchique. Que pouvaient faire les fonctionnaires lésés devant le silence de l'administration.

La pression des influences politiques était souvent trop forte pour que l'administration fût arrêtée par la seule crainte d'un secours gracieux. Il leur fallait une arme plus efficace contre l'arbitraire : cette arme, la jurisprudence du Conseil d'État la leur a fournie : c'est le recours pour excès de pouvoir.

Toutefois, ce dernier recours est souvent précédé dans la pratique d'un recours hiérarchique. On ne perd nullement ses droits à l'action contentieuse en s'adressant tout d'abord à l'autorité supérieure.

Souvent même le recours contentieux ne pourrait être intenté qu'après un recours hiérarchique : c'est quand le réclamant n'est pas en présence d'une décision ferme de l'autorité. Dans ce cas, il devra tout d'abord faire une pétition au supérieur, lequel depuis la Loi du 17 juillet 1900 est tenu d'y répondre, son silence étant considéré, au bout de quatre mois, comme une décision implicite de rejet.

Grâce à cette loi on peut considérer que le recours hiérarchique, qui semblait tomber en désuétude, va reprendre une nouvelle importance car la menace de porter ce débat au Conseil d'État est un stimulant

pour l'administration qui étudiera de très près les questions qui lui seront ainsi posées.

§ III. — LE RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT

Au fond ce recours pourrait être considéré comme une forme nouvelle de l'ancien recours hiérarchique, mais établi de telle sorte qu'il aboutisse nécessairement à une décision ferme. Rappelons en effet le texte fondamental en la matière (Loi des 7, 14 octobre 1790) : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs... doivent être portées au roi, chef de l'administration générale. » C'est donc le chef de l'administration générale qui exerce ainsi un droit de haute surveillance, des pouvoirs administratifs et tous les intéressés ont le droit de mettre en œuvre ce contrôle suprême en saisissant le Conseil d'État.

Depuis quelques années les fonctionnaires multiplient ces actions.

Faut-il y voir une attitude contraire à la hiérarchie? Nous ne le pensons pas et il y a un abîme entre l'attitude de ceux qui se réclament des Bourses du Travail et ceux qui demandent à la plus haute juridiction administrative du pays de se prononcer sur la validité d'un acte ministériel.

Remarquons tout d'abord que le Conseil d'État ne juge pas les affaires au fond; il suit une procédure

d'annulation fondée sur le respect des formes et tendant uniquement à assurer la bonne administration. Il n'y a pas ici opposition d'intérêts entre l'administration et les fonctionnaires; tous ayant pour seul but l'observation de la loi.

La meilleure confirmation historique de cette idée c'est que la législation du second Empire, si autoritaire à tant d'égards, a beaucoup contribué au développement des recours pour excès de pouvoir en les dispensant du ministère de l'avocat et de tous frais autres que le timbre et l'enregistrement (Décret du 2 novembre 1866).

Nous l'avons vu, tout ce qui concerne l'état des fonctionnaires est du ressort des actes discrétionnaires, contre lesquels la procédure ordinaire est inopérante. Grâce à la jurisprudence du Conseil d'État on est en droit d'exiger que les décisions du Gouvernement soient prises régulièrement et correctement.

Lentement le pouvoir d'annulation du Conseil d'État s'est précisé et développé, s'appliquant à des espèces variées; il est parvenu à circonscrire dans les limites de plus en plus étroites le domaine de l'arbitraire administratif. Les cas de recevabilité des pouvoirs se sont étendus, soit en raison de la qualité des partis, soit en raison de la nature des actes incriminés.

Depuis 1904 la jurisprudence du Conseil d'État a évolué d'une façon très sensible en matière d'annulation de nominations illégales de fonctionnaires.

Avant cette époque, elle n'admettait pas que des fonctionnaires ou les candidats remplissant les conditions fixées par un texte de loi ou de décret pussent faire tomber par la voie du recours pour excès de pouvoir les nominations de personnes ne remplissant pas les conditions légales ou réglementaires.

La jurisprudence trouvait une fin de non recevoir à opposer aux requérants dans les principes généraux de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir.

Pour avoir le droit d'attaquer en recours au Conseil d'État, il fallait en effet la justification d'un intérêt personnel et actuel.

Avant 1904, la thèse du Conseil d'État était en somme la suivante : « Vous n'aurez qualité pour faire
« tomber une nomination illégale et que vous pré-
« tendez vous faire grief qu'à la condition de prouver
« que vous auriez été nommé à la place de celui dont
« vous contestez les droits.

Cette preuve étant presque toujours impossible à donner, les nominations illégales demeuraient intangibles.

Cette jurisprudence était critiquable non seulement au point de vue de l'intérêt légitime des fonctionnaires ou candidats remplissant les conditions légales pour

être nommés à un poste ou recevoir un avancement ; mais elle était blâmable à un point de vue supérieur de moralité politique ou administrative. A quoi bon les textes, si aucune juridiction ne pouvait en garantir l'exécution ?

Jusqu'en 1904, le Conseil d'État ne faisait tomber les nominations illégales que dans des cas extrêmement restreints ou un texte de loi prévoyait expressément ce droit au bénéfice des intéressés.

Mais en 1903, déjà il avait admis un principe nouveau : pour attaquer une nomination de fonctionnaire, il n'était pas nécessaire au requérant d'apporter la preuve que c'était lui et non pas un autre qui aurait été nommé, si le fonctionnaire dont il contestait la nomination ne l'avait pas été. Il lui suffisait de remplir les conditions légales exigées pour être investi de la fonction (Lot contre Dejean-Molinier contre Pol-Neveux).

C'est dans un arrêt du 18 mars 1904 (Savary contre Aubraye, Treilles et autres) que le Conseil d'État confirma ces principes — et, en tirant pour la première fois les conséquences, annula les nominations faites contrairement aux dispositions d'un décret réglementaire de 1887 sur le personnel du service des enfants assistés.

Depuis le Conseil d'État a fait de fréquentes applications de cette jurisprudence qui est ainsi devenue une garantie efficace pour les fonctionnaires et en

même temps pour les Ministres protégés contre leur propre entraînement à céder à des sollicitations souvent néfastes pour leur autorité ou leur dignité.

Enfin le 11 décembre 1908, le Conseil d'État reconnaissait le droit de déférer les nominations illégales pour excès de pouvoir, aux associations de fonctionnaires.

L'association des fonctionnaires de l'Administration centrale des Colonies, formée dans les termes de la loi du 1^{er} juillet 1901, a obtenu l'annulation de l'arrêté ministériel du 20 octobre 1906 qui avait nommé le docteur Depasse, rédacteur de 3^e classe au Ministère des Colonies; les fonctions qu'il occupait auparavant n'étaient pas en effet comprises parmi celles qui, d'après le décret réglementaire de cette administration peuvent donner accès au poste de rédacteur.

Cette décision a une grande importance car les fonctionnaires peuvent se laisser influencer personnellement par des menaces ou attendrir par des supplications, mais une association impersonnelle poursuivra l'annulation sans se laisser arrêter à des considérations de personnes.

Cette jurisprudence contribuera certainement à rendre plus rare le nombre des nominations illégales ou arbitraires et à enrayer le favoritisme.

La jurisprudence du Conseil d'État s'est étendue encore plus au point de vue des actes qui peuvent faire l'objet d'un recours.

Il est possible d'attaquer désormais, soit les décisions administratives prises en violation du règlement d'administration publique, soit les actes faits en violation de règlements particuliers : une Faculté de médecine par exemple doit observer elle-même le règlement qu'elle impose aux concurrents pour l'obtention d'un prix (Lesage et autres, 22 janvier 1909); un règlement disciplinaire ne peut appliquer d'autres pénalités que celles qu'il a prévues (Jasseron, 17 février 1911); une circulaire même a pour les fonctionnaires auxquels elle s'applique la valeur d'un règlement général (Rageot, 6 août 1909).

D'une façon générale, les droits qui constituent l'état des fonctionnaires sont protégés par le recours pour excès de pouvoir.

Mais le Conseil d'État a été beaucoup plus loin encore.

Pour cause de *détournement de pouvoir* on peut poursuivre l'annulation d'un acte qui n'est pas précisément entaché d'un vice de formes, mais qui a été accompli pour des motifs autres que ceux en vue desquels le fonctionnaire avait reçu ses pouvoirs. Ainsi a été annulé l'arrêté d'un maire suspendant un agent de police ayant fait son devoir avec trop de zèle (Maugras, 16 novembre 1900).

L'ouverture du recours pour détournement du pouvoir permet de saisir un nombre infini d'actes administratifs, il est appelé à prendre un développement considérable.

L'affaire Maugras mérite de nous arrêter un instant en raison des espérances qu'elle semble promettre aux fonctionnaires qui peuvent être frappés pour des motifs étrangers à l'administration.

Dans l'espèce il s'agissait d'un agent de police qui avait dressé procès-verbal contre une débitante de boissons ayant tenu son débit ouvert après l'heure réglementaire. Le Tribunal de simple police avait condamné la contrevenante au maximum de la peine, ce qui établissait le bien fondé du procès-verbal.

Cependant le maire de Denain suspendit l'agent Maugras pendant un mois; la preuve a été faite que cet arrêté d'ailleurs non motivé était inspiré par des considérations d'ordre privé, la débitante étant parente de la domestique du maire.

En annulant l'arrêté du maire, bien qu'il en connût le vice intime, le Conseil d'État ne risquait-il pas de s'immiscer dans une affaire de discipline qui relève uniquement de l'autorité. M. le Commissaire du Gouvernement Romieu conclût au rejet du pourvoi pour les motifs suivants : les pouvoirs de l'administration sont absolus en matière disciplinaire et les arrêtés de ce genre ne pourraient être annulés que pour incompétence ou vice de forme les motifs des

mesures prises échappent à l'appréciation du juge contentieux.

Néanmoins le Conseil d'État annula l'arrêté considérant que si les maires, chargés de la police municipale peuvent prendre telles mesures qu'il appartient dans l'intérêt du maintien de l'ordre, du respect de la loi et de la discipline de la part des agents placés sous leurs ordres et que s'il n'appartient pas au Conseil d'État de rechercher les motifs des décisions par eux prises dans l'exercice de leur autorité, il résulte des termes mêmes de la lettre du maire de Denain... qu'en frappant d'une peine disciplinaire l'agent Mau-gras... le dit maire a agi dans un but autre que la sauvegarde des intérêts qui lui sont confiés, et qu'il a par suite excédé les pouvoirs à lui conférés par la loi (Arrêt du 16 novembre 1900).

Très nettement cette doctrine a établi une distinction essentielle entre l'appréciation des motifs administratifs des actes qui lui sont soumis, laquelle échappe au juge contentieux et la question de savoir si les motifs invoqués sont effectivement d'ordre administratif ou n'ont au contraire que l'apparence administrative étant dictés au fond par des considérations étrangères.

Dans cette dernière appréciation on ne saurait parler d'un empiètement du juge. C'est une recherche analogue à celle de la légalité des actes administratifs. De même que l'administration active ne peut préten-

dre être seule juge de la légalité de ses actes, de même elle ne peut empêcher la juridiction contentieuse d'examiner s'ils sont conformes au but général de la fonction administrative.

M. Hauriou fait les remarques suivantes au sujet de cet arrêt (1) : « L'exécution des services publics » est l'accomplissement de la fonction administrative « et cette fonction est dominée par des buts. Dans la « vie sociale, toute institution a son but, c'est une « des conditions de l'ordre. Aucune organisation « collective, aucune société, aucune association, aucun « établissement ne se forme sans un but déterminé « et même, d'une façon ou de l'autre, la législation « l'oblige à faire connaître ce but. Les institutions « dont les buts restent secrets sont illicites.

« Non seulement une institution qui se fonde doit « annoncer son but, mais dans son fonctionnement « quotidien, elle y doit rester fidèle, sinon l'ordre qui « s'est établi spontanément sur la foi des promesses « va se trouver troublé...

« L'institution administrative n'est pas et ne doit « pas être traitée autrement que les autres à cet égard ; « à mesure qu'elle se crée, elle annonce des buts...

« Il sera donc entendu que le but ou les buts de la « fonction administrative servira de limite aux « pouvoirs de l'administration et qu'il y aura des

(1) Sirey, 1901.III.57.

« cas où on pourra dire que les pouvoirs de l'administration ont été détournés de leur but. »

Voilà donc l'administration active dépouillée de son caractère secret et impénétrable. Le juge pourra rechercher si le chef a bien eu en vue l'intérêt supérieur de l'administration en prononçant une mesure déterminée à l'égard de ses subordonnés. Il va pénétrer dans l'élaboration même des décisions administratives.

On peut deviner, sans qu'il soit besoin d'insister autrement, quelle arme puissante contre l'arbitraire est ainsi mise à la disposition des fonctionnaires dès qu'ils entreverront la possibilité de prouver un détournement de pouvoirs de l'administration supérieure.

Il y a là le signe d'une évolution tout à fait intéressante de la juridiction du Conseil d'État.

CHAPITRE II

Statut antihiérarchique

Reconnaissons toutefois que cette protection est insuffisante.

L'emploi du recours n'est que l'exercice d'un droit accordé à tout citoyen, mais que d'actes y échappent encore. L'attente est longue et l'exécution des arrêts favorables ainsi obtenus n'a pas toujours lieu aisément. Que d'ingéniosité déploient les bénéficiaires des actes administratifs annulés pour se poser en victimes et solliciter des bonnes âmes d'utiles compensations. Enfin et surtout le procès dans la vie normale ne doit être qu'un accident. C'est par un statut légal et à l'aide de règles droites et précises que l'on clora cette période de luttes.

Quelles garanties légales doivent être assurées aux fonctionnaires? Ici commence la division.

Les uns voudraient se défendre eux-mêmes avec les seules Lois de 1884 et de 1901 libéralement appliquées aux fonctionnaires comme aux ouvriers de l'industrie privée. D'autres demandent un statut particulier mais librement discuté. D'autres enfin acceptent un statut octroyé par l'autorité.

* * *

Il est facile de prouver que la dernière opinion seule est compatible non seulement avec le principe hiérarchique, mais encore avec la bonne marche des affaires publiques.

On a parlé pour les fonctions publiques d'organisations autonomes placées sous le haut contrôle de l'État, mais se gérant elles-mêmes quant à la situation de leurs membres et même quant au but à viser. Les socialistes belges résument cette situation de la façon suivante : « Administration des services publics
« par des commissions spéciales autonomes sous le
« contrôle de l'État. Création de comités élus par les
« ouvriers et employés des services publics pour
« débattre avec l'Administration les conditions de
« rémunération et d'organisation du travail. »

Ce rôle de l'État n'est pas bien défini. Jusqu'où ira ce droit de contrôle? L'État pourra-t-il disposer de sanctions efficaces? Et s'il y a conflit entre ces administrations autonomes et l'État, qui aura le dessus? Pourquoi ne pas prévenir le conflit en permettant dès maintenant à l'État d'établir les règles qu'il aura le droit d'imposer. On ne peut envisager la posture de cet État qui au nom de l'intérêt général aurait seulement le droit de donner des avis en face d'intérêts particuliers qui auraient les plus légitimes

raisons de se prononcer favorablement sur eux-mêmes. Si les pouvoirs sont égaux quel sera l'arbitre assez puissant pour prononcer en dernier ressort. On le voit, de telles mesures conduiraient à la grève, à la désorganisation et à l'anarchie.

Aucun Gouvernement n'a admis pareille mesure.

§ I. — APPLICATION DU DROIT COMMUN
DE LA LOI DE 1884.

Très énergiquement M. Clémenceau a refusé aux instituteurs l'application du droit syndical.

« Aucun Gouvernement n'acceptera jamais que
« les agents des services publics soient assimilés aux
« ouvriers des entreprises privées, parce que cette
« assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime.

« Vous êtes pourvus d'un emploi par décision officielle, et vous ne pouvez en être privés que dans
« certaines conditions fixées par la loi.

« Vous prenez place dans une société hiérarchisée
« où vous recevez pour un nombre limité d'heures
« de travail, un traitement établi par la Loi où vous
« bénéficiez d'un avancement régulier, à l'abri des
« crises économiques, où le droit vous est donné de
« faire appel de toute mesure préjudiciable à un Conseil composé pour partie de délégués élus par vous ;
« où vous jouissez d'avantages divers, tels qu'un
« traitement de congé pendant la maladie, la gratuité

« de l'enseignement secondaire pour vos enfants, des
« réductions sur les tarifs de chemins de fer, où il
« vous est constitué une retraite servie par l'État,
« où vous n'avez ni à combattre le [taux de votre
« rémunération, ni à vous prémunir contre la baisse
« des salaires, ni à vous assurer contre le chômage,
« ni à redouter un lendemain sans travail ou sans
« retraite, où, pour conclure, vous apparaissez bien
« comme formant dans la société une catégorie spé-
« cialement avantagée, avec des droits, et même, si
« j'ose le dire, avec des devoirs particuliers. »

Déjà dans sa célèbre circulaire du 20 septembre 1884, M. Spuller avait repoussé cette prétention.

« Il y a eu là, semble-t-il, une assimilation spé-
« cieuse qui a pu séduire de bons esprits : pourquoi
« ne créerait-on pas, pour la profession d'instituteur
« comme pour les autres, des syndicats professionnels
« et une union de ces syndicats? La Loi récente sur
« les associations professionnelles est une des œuvres
« libérales et généreuses où éclate l'esprit même de
« la République. Et rien ne fait plus d'honneur au
« Parlement que l'empressement des professions dites
« libérales aussi bien que des professions ouvrières à
« se placer sous cette Loi.

« Mais en voulant l'appliquer aux instituteurs
« publics on fait une confusion grave : une fonction
« publique n'est pas une profession, de même qu'un
« traitement n'est pas un salaire. Le salaire de l'ou-

« vrier est débattu de gré à gré entre l'ouvrier et le
« patron ; c'est une lutte d'intérêts que régit la Loi de
« l'offre et de la demande. L'un et l'autre ne deman-
« dent qu'une chose à l'État : c'est la liberté de la
« lutte et de la concurrence, le droit pour chacun de
« se concerter avec ceux qui ont les mêmes intérêts
« que lui, pour obtenir de ceux qui ont des intérêts
« contraires les conditions les plus avantageuses.
« C'est de ce débat, légitime tant qu'il n'emploie que
« des moyens positifs et légaux, que résulte finalement
« l'équilibre des salaires. Les traitements au con-
« traire sont fixés par la Loi et ne peuvent être modi-
« fiés que par elle. A supposer qu'ils paraissent trop
« bas, se trouverait-il quelqu'un pour prétendre que
« les fonctionnaires ont le droit de se coaliser, et au
« besoin de se mettre en grève pour imposer à l'État
« un relèvement de l'échelle ? La Loi qui organise les
« syndicats professionnels leur reconnaît des attribu-
« tions manifestement incompatibles avec l'idée
« même d'une fonction publique. Un syndicat pro-
« fessionnel a de par la Loi la personnalité civile.
« Conçoit-on une chambre syndicale de fonctionnaires
« revêtue de la personnalité civile en dehors et à
« l'encontre de l'État ? Si l'instituteur public exerçait
« encore, comme autrefois, en vertu d'un contrat
« passé de gré à gré avec les communes, il prétendrait
« légitimement au droit de défendre ses intérêts dans
« les conditions faites à tous par les syndicats profes-

« sionnels. C'est ce qui explique par exemple l'exis-
« tence de sociétés ou de fédérations d'instituteurs
« plus ou moins analogues à des syndicats, dans les
« pays où l'instituteur n'a pas encore acquis le carac-
« tère de fonctionnaire public.

« N'est-il pas évident, que devenu membre d'une
« administration nationale, l'instituteur public ne
« peut pas tout à tour se présenter comme fonction-
« naire et en cette qualité recevoir un traitement fixe,
« réclamer des garanties de stabilité ou pour mieux
« dire d'inamovibilité sauf le cas de peine discipli-
« naire, avoir droit à une pension de retraite et puis
« tout à coup, changeant de rôle et de caractère, se
« présenter comme travailleur libre et demander au
« droit d'association le moyen de défendre ses inté-
« rêts contre l'État, comme un ouvrier défend les
« siens à ses risques et périls contre son patron.»

Dans la suite de sa circulaire M. Spuller flétrit de même le vœu des instituteurs de constituer des groupements autonomes.

« Ce vœu, le Gouvernement n'y souscrira pas. Il
« importe qu'on sache le motif de cette décision. Il
« ne suffit pas à la République de se faire obéir, elle
« aime à se faire comprendre...

« En vue de mieux défendre les intérêts pédagogi-
« ques et leurs intérêts professionnels, on a proposé
« aux instituteurs de se transformer en une vaste
« association qui aurait le triple caractère que résu-

« ment ces trois mots : autonomie, fédération, syndicat professionnel.

« Chacun de ces trois mots appliqué à un instituteur public et à une société d'instituteurs n'a pas de sens, à moins d'avoir un sens séditieux.

« Et d'abord l'autonomie.

« Les instituteurs publics sont des fonctionnaires et la très grande faveur avec laquelle les membres du Congrès ont accueilli le beau titre d'instituteur national prouve qu'ils apprécient l'honneur et qu'ils comprennent les devoirs attachés à cette qualité de fonctionnaires de l'État.

« Comme tels ils appartiennent à une hiérarchie légalement constituée, comme tels, ils ont des droits et des devoirs qui n'appartiennent pas à tous les citoyens. Ils ont des responsabilités particulières, ils sont placés à un rang déterminé dans l'Université, au-dessus de leurs subordonnés, les stagiaires, au-dessous de leurs chefs les inspecteurs, et, par conséquent, ils ne sont autonomes, ni individuellement, ni collectivement.

« L'autonomie des fonctionnaires a un nom; elle s'appelle l'anarchie, et l'autonomie des sociétés, ce serait l'anarchie organisée.

« L'Université n'est pas le seul service public qui emploie un nombre considérable de fonctionnaires de tout ordre. De quel droit refuserait-on aux agents des Finances, des Travaux Publics, des Postes, etc.,

« ce même droit de groupement, c'est-à-dire d'enrè-
« gimentation en dehors de leurs chefs et au besoin
« contre leurs chefs? Et le leur accorder ne serait-ce
« pas consentir d'avance au démembrement rapide
« de nos administrations? Que serait-ce qu'un État
« dont les propres agents eux-mêmes ne relèveraient
« plus de lui que pour recevoir leurs traitements et
« leurs pensions de retraite?

« Le principe admis, il y aurait naturellement
« autant de corporations de fonctionnaires, qu'il
« peut y avoir d'échelons dans la hiérarchie et par
« conséquent de groupes d'intérêts distincts. Aussi,
« pour ne parler que de l'enseignement primaire, à
« peine le projet du Congrès était-il connu que l'on
« me demandait d'autoriser, ne fût-ce qu'à titre de
« contrepoids, d'autres associations, par exemple,
« une union amicale des inspecteurs primaires, une
« alliance des maîtres adjoints, etc... Il n'y aurait
« plus en France que des fonctionnaires gouvernés et
« protégés par leur comité central. Quel est le Gou-
« vernement qui accepterait ce programme de désor-
« ganisation universelle? »

Le Conseil supérieur de l'Instruction publique a blâmé avec la même force cette tendance en 1897 en montrant qu'elle compromettrait la marche régulière des services publics.

« Sous le rapport juridique, tout d'abord, il est
« bien vrai que les professeurs en devenant serviteurs

« de l'État, ne renoncent nullement à tout exercice du
« droit d'association et restent libres comme citoyens
« soit d'entrer dans les nombreuses associations de
« tout ordre qui recrutent leurs adhérents dans toutes
« les professions, soit de former entre eux les associa-
« tions dont l'objet ne se rapportera pas à l'exercice
« même de leurs fonctions, telles que des sociétés de
« secours mutuels, des sociétés d'études scientifiques,
« etc...

« Mais que s'il s'agit d'une association de profes-
« seurs, en qualité de fonctionnaires, en vue de leur
« défense mutuelle dans l'exercice de leurs fonctions
« et de la protection des intérêts collectifs et indivi-
« duels qui s'y rapportent, une telle association serait
« absolument contraire aux principes de notre droit
« public sur la qualité du fonctionnaire public.

« En effet, le fonctionnaire public, dans aucun cas,
« ne peut être assimilé à l'individu qui mettrait ses
« services à la disposition de l'État en vertu d'un
« contrat et moyennant un loyer ou salaire, comme un
« ouvrier qui traite avec un patron. Le fonctionnaire
« public est celui qui, choisi par un représentant de
« l'État, conformément aux lois, accomplit, au nom
« de l'État et par ordre de l'État, des actes qui corres-
« pondent à l'une des fonctions ou attributions de
« l'État.

« Dans ces conditions, on ne saurait concevoir que
« les fonctionnaires puissent se coaliser pour se défen-

« dre mutuellement et résister au besoin plus ou
« moins ouvertement à l'autorité publique dans
« l'exercice de leurs fonctions; ce serait substituer
« l'anarchie administrative à l'Administration, auto-
« riser à côté des lois et règlements et de la direction
« hiérarchique, qui seuls doivent déterminer l'exer-
« cice des diverses fonctions publiques, une direction
« et un gouvernement parallèles fondés sur le seul
« intérêt des fonctionnaires; il y a donc contradic-
« tion juridique entre de pareilles associations et la
« qualité de fonctionnaire public.»

Néanmoins beaucoup de fonctionnaires persistent dans leurs revendications.

Le projet de statut proposé par M. Briand en 1910 a été accueilli très froidement par la plupart des associations; plusieurs même ont fait entendre des protestations.

Le 21 octobre 1912, les agents, sous-agents et ouvriers des P. T. T. condamnaient le statut dans 7 grandes réunions. Le 27 octobre, dans un meeting tenu à Lyon en faveur des instituteurs syndiqués, un ordre du jour réclamant le droit syndical pour les fonctionnaires a été voté à l'unanimité. A Rochefort, 4.000 agents de l'État déclaraient « s'opposer énergi-
« quement au vote de tout projet de loi sur le statut
« des fonctionnaires et entendre conserver leur entière
« liberté d'action pour revendiquer le droit commun
« en matière d'association.»

Le 29 octobre, la Fédération nationale des P. T. T. convoque les représentants de toutes les organisations de fonctionnaires ou d'employés de services concédés. Au nom des 500.000 adhérents de ces organisations diverses il fut décidé d'entreprendre une campagne contre le projet actuel de statut unanimement condamné, et en faveur du bénéfice de la Loi de 1884.

Enfin la Fédération nationale des Associations professionnelles des employés de l'État, des départements et des communes dans son Congrès du 23 décembre proposa de repousser le projet Maginot qui « donnerait à de nombreux fonctionnaires moins de garanties qu'à l'heure actuelle. » Le rapporteur de la Commission demanda en outre au Congrès de se prononcer contre le principe même du statut unique, parce qu'« il est irrationnel de nantir les situations les plus disparates d'un statut uniforme », et de revendiquer « énergiquement pour tout le personnel des services publics le bénéfice de la Loi de 1884. »

A l'unanimité la résolution suivante fut votée : « Le Congrès repousse tout projet de statut collectif et « revendique exclusivement le bénéfice de la Loi de 1884 ;

« Repousse tout projet de statut individuel élaboré en dehors de la collaboration des fonctionnaires. Cette collaboration devra être réalisée par des « commissions composées en nombre égal de délégués

« de l'autorité administrative et de délégués corpo-
« ratifs arrêtant en commun, pour chaque matière,
« les textes que le Parlement devra rendre exécutoires. »

§ II. — STATUT ÉLABORÉ.

PAR LES ASSOCIATIONS DE FONCTIONNAIRES.

D'autres fonctionnaires accepteraient un statut, mais à la condition de le discuter librement.

Cette seconde catégorie d'agents n'a pas admis non plus en général le projet de statut proposé à la Chambre par M. Briand.

Ce projet accorde aux fonctionnaires le droit de se syndiquer, mais sans pouvoir recourir à la grève, ni s'affilier aux syndicats ouvriers.

C'est un peu le mot sans la chose. Néanmoins une des plus avancées parmi les associations de fonctionnaires, l'Union générale des Contributions indirectes, a accepté cette solution.

Ces fonctionnaires ont compris que la grève et par suite l'affiliation aux syndicats ouvriers étaient inconciliables avec la notion même du service public. La Loi nouvelle est un peu l'expression de ces sentiments.

La question n'est certes encore pas limpide. Nous aurons des associations de fonctionnaires qui, bien que professionnelles, seront constituées selon la Loi de

1901. Nous aurons des syndicats qui resteront en dehors des vrais syndicats pour lesquels a été faite la Loi de 1884.

L'esprit dominant est une hostilité irréductible pour tout projet de statut légal qui serait octroyé. Comme la Charte de 1814 paraissait insupportable à une partie de l'opinion, le statut légal accordé aux fonctionnaires par une sorte de concession bienveillante du Gouvernement paraît être une faveur que les plus avancés tiennent à honneur de dédaigner.

Ce qui leur importe, c'est de discuter avec le Gouvernement comme l'ouvrier discute avec son patron : ils ne veulent pas d'une charte, mais ils consentent à s'entendre. Ce ne sont pas des faveurs qu'ils demandent, mais la reconnaissance de droits.

Enfin une dernière catégorie de fonctionnaires, heureusement importante, accepte l'idée que le statut soit octroyé par un acte autoritaire du Gouvernement.

Se rendant un compte exact de leur situation spéciale, ils font à l'avance acte de déférence à l'égard de l'administration supérieure. Parmi ces fonctionnaires corrects nous citerons M. Demartial, dont les idées ont été d'ailleurs mises largement à contribution dans la présente étude (1).

Deux systèmes ont été employés pour assurer

(1) Divers articles de *La Grande Revue*, ouvrage sur le statut des fonctionnaires.

l'indépendance des fonctionnaires. Tantôt on leur a fait tout simplement l'application du droit commun (Théorie de la situation contractuelle).

L'État, a-t-on dit dans ce système, a les droits et les obligations d'un patron; ses agents ont les droits et les obligations des ouvriers.

Par application de cette idée, en cas de révocation arbitraire, les agents de l'État ont droit à une indemnité et les tribunaux judiciaires peuvent en connaître; on leur fait application de toutes les lois du travail (syndicat, droit de grève, loi sur les accidents, etc...).

En France on applique cette conception aux auxiliaires employés temporairement dans les diverses administrations, aux agents de chemins de fer (Loi du 21 mars 1905), aux ouvriers des exploitations commerciales et industrielles.

C'est également la conception anglaise pour l'ensemble des fonctionnaires.

Les autres pays au contraire considèrent que les fonctionnaires ont à l'égard de l'État des droits et des devoirs particuliers motivant un statut spécial.

Dans ce cas les fonctionnaires ont une situation légale et réglementaire. Leur état ou statut leur donne plus d'avantages que celui des employés privés (stabilité de l'emploi, du traitement, pension de retraite), mais d'autre part leur impose des obligations particulières (interdiction du droit de grève par exemple).

CHAPITRE III

Statut hiérarchique

§ I. — IDÉE GÉNÉRALE.

M. Nezard, dans ses *Éléments de Droit public*, résume ainsi les caractères que doit présenter le statut des fonctionnaires.

« Pour exiger du fonctionnaire qu'il demeure
« impartial vis-à-vis de ses subordonnés et vis-à-vis de
« tous les administrés, il faut le rendre indépendant
« du parti politique temporairement au pouvoir. Or,
« cette indépendance, il ne peut la conserver que par
« deux moyens : par l'association ou par des garan-
« ties légales.

« L'association des fonctionnaires d'un même ser-
« vice leur permet sans doute de se défendre mutuel-
« lement ; le mouvement syndicaliste chez les agents
« de l'administration a été sinon provoqué, du moins
« grandement aidé par des mesures arbitraires, pri-
« ses à leur égard, ou par des faveurs faites à leur
« détriment. Mais il est destructif de la discipline né-
« cessaire dans tout groupement d'individus et par-
« ticulièrement dans une administration hiérarchisée,

« et il soustrait les agents au contrôle du public dont
« ils doivent cependant demeurer les serviteurs.

« La loi, au contraire, sanctionnée par le contrôle
« du Conseil d'État, peut protéger le fonctionnaire
« contre les mesures injustes qui l'atteignent dans ses
« intérêts, sans nuire à l'autorité hiérarchique et au
« contrôle du public : de cette pensée est né le projet
« de statut des fonctionnaires soumis actuellement
« aux Chambres, projet réglementant les droits et les
« devoirs des agents administratifs.

« Ainsi rajeunie et améliorée, notre Administration
« pourvoira mieux aux besoins du public et saura
« concilier ces deux éléments de tout progrès social :
« l'ordre et la liberté. »

Le développement des attributions de l'Administration entraîne un accroissement constant du nombre des fonctionnaires. Il pourrait en résulter en effet une ingérence tyrannique dans les affaires des particuliers si des précautions sérieuses n'étaient prises pour assurer l'impartialité des agents du Gouvernement. La meilleure garantie de leur impartialité, c'est leur indépendance.

Il y a donc ici communauté d'intérêts entre le corps social tout entier et le corps des fonctionnaires. Cet intérêt commun, c'est que « la chose publique » soit gérée sans préoccupation d'intérêt de personnes ou de partis pour le bien de tous.

Quand les fonctionnaires réclameront des garanties

contre des mesures arbitraires du Gouvernement, le public se tromperait en croyant que ces garanties pourraient constituer des avantages exorbitants au profit d'une classe privilégiée de citoyens : tout au contraire les mesures qui consacreront la dignité et l'indépendance des agents de l'État assureront par contre-coup la dignité et l'indépendance de tous.

§ II. — PRINCIPALES DISPOSITIONS.

Un des premiers articles du statut futur est relatif au recrutement à la base duquel des conditions de capacité générale et technique doivent être établies ; la première nomination devant être faite dans le grade le moins élevé de chaque catégorie de fonctions.

D'autre part, nous n'insisterons pas sur les difficultés que présente l'appréciation de la capacité professionnelle, de personnes qui n'appartiennent pas encore à l'Administration. Présentons seulement à ce sujet une observation générale.

Dans un grand nombre de services publics, les fonctions varient beaucoup suivant qu'on est placé à un degré plus ou moins élevé de la hiérarchie (copistes, comptables, rédacteurs par exemple) : les épreuves de recrutement devront être différentes suivant qu'on se propose d'occuper l'un ou l'autre de ces postes.

D'autre part, pour empêcher l'Administration de

devenir comme on l'a dit, une « caserne », les permutations entre le divers services pourraient être admises, mais un tableau rigoureux d'équivalences serait établi en vue d'éviter les abus de favoritisme déguisés.

* * *

L'avancement de grade et de classe serait réglementé, le choix étant prépondérant dans le premier cas, l'ancienneté dans le second.

Les propositions seraient appuyées de motifs précis et portées à la connaissance du personnel ; des recours seraient ouverts aux intéressés et la publicité des tableaux d'avancement obligatoire.

Sur ces derniers points la législation et la jurisprudence sont d'accord pour amorcer une transformation radicale abolissant le secret des décisions administratives en matière de personnel. La Loi du 22 avril 1905 donne, au fonctionnaire poursuivi, le droit d'avoir communication de son dossier.

L'amendement Sembat relatif à la communication des notes est un témoignage de la même évolution que l'on pourrait rattacher à la jurisprudence si intéressante du Conseil d'État à propos du détournement de pouvoir (1).

L'Administration n'aurait qu'à gagner en abandon-

(1) Voir à l'affaire Maugras, Chapitre II de la présente partie.

nant tout caractère mystérieux et confidentiel dans son rôle disciplinaire, le secret de sa procédure n'abritant trop souvent que des décisions arbitraires.

Reconnaissons toutefois que la publicité des notes rendra singulièrement plus difficile et plus délicat le rôle des chefs. Mais l'exemple de l'armée, où la communication des notes est réglementaire, montre que si la hiérarchie est fortement constituée, elle n'a rien à craindre de cette publicité.

* * *

Un autre progrès pourrait être réalisé sans porter atteinte au principe hiérarchique, c'est l'institution de Conseils professionnels auprès de chaque administration, auxquels serait uniquement dévolu un rôle consultatif.

Il est reconnu que l'autorité gouvernementale a besoin d'être assistée par des Conseils quand elle nomme une personne à un emploi public. Ces Conseils existent déjà. Il y a les Conseils des régies financières, les Conseils généraux des Ponts et Chaussées et des Mines, les divers Conseils de l'Instruction publique, les Conseils des Directeurs dans les administrations centrales qui sont consultés par l'autorité quand il s'agit de régler certaines questions de recrutement, d'avancement et de discipline. Malheureusement cette institution n'est pas généralisée à tous les ser-

vices et ne fonctionne pas de la même façon dans ceux où elle existe. Une organisation légale de l'état des fonctionnaires doit étendre et fortifier cette institution.

Une circulaire de M. Steeg, Ministre de l'Instruction publique, recommande en ces termes la consultation du Bureau des Associations d'instituteurs :

« Avant d'arrêter votre liste de propositions, vous
« pourrez utiliser le concours du Bureau des associa-
« tions d'instituteurs. Vous ne sauriez en effet vous
« entourer de trop de précautions et vous munir de
« trop de renseignements. Il en est qui peuvent échap-
« per aux sources officielles et que vous trouverez
« plus sûrement auprès des intéressés.

« Vous recueillerez donc leurs observations et en
« apprécierez la valeur. Vous leur signalerez même les
« mutations par nécessité d'office ou de service que
« commande le bon ordre de l'école et vous leur en
« indiquerez les raisons. J'estime qu'il n'y a pas d'in-
« convenient à ce que les règles de votre action admi-
« nistrative et les principes qui président à vos choix
« apparaissent aux instituteurs sous leur véritable jour,
« à ce que nos maîtres aient la certitude qu'en toute
« circonstance vous avez la volonté d'être scrupuleu-
« sement justes et de servir les intérêts de l'école
« auxquels ils sont aussi très attachés. Mais il est
« évident que cette consultation ne doit avoir qu'un
« caractère officieux. »

Un statut hiérarchique pourrait comprendre des Conseils professionnels ainsi que le propose M. Demartial, cette organisation pourrait faire l'objet des propositions suivantes :

« Tout dépositaire de l'autorité : ministre, préfet, « gouverneur, chef d'administration, ayant qualité « pour nommer ou révoquer les fonctionnaires d'un « corps ou d'une catégorie donnée, est assisté d'un « conseil consultatif qui représente auprès de lui les « intérêts de ces fonctionnaires.

« Ces conseils, dits conseils professionnels, sont « composés moitié de membres de droit, moitié de « membres élus.

« Les membres de droit sont pris parmi les fonctionnaires les plus élevés en grade et suivant leur ordre d'ancienneté ; le plus ancien préside le conseil.

« Les membres élus sont répartis de manière que « chaque grade soit représenté, Cette répartition et « l'organisation des élections sont assurées par les « règlements organiques.

« Les conseils du personnel exercent les attributions qui leur sont conférés par la présente Loi et « par les règlements organiques.

« Ils sont consultés sur toutes les mesures d'ordre « réglementaire concernant leurs statuts et l'organisation du service.

« Ils délibèrent sur toutes les questions dont ils « sont saisis par le dépositaire de l'autorité.

— « Ils peuvent émettre des vœux sur toute question intéressant le personnel ou le fonctionnement du service.

— « En dehors des convocations qui leur sont adressées par l'autorité, les conseils d'administration se réunissent de droit à des époques périodiques.

— « A la fin de chaque année, le Président rend compte au Ministre, par un rapport succinct, des travaux du Conseil. Ces rapports sont tenus à la disposition des rapporteurs du budget. »

Ces conseils seraient tous naturellement appelés à donner leur avis sur deux questions essentielles pour les fonctionnaires : l'avancement et les mesures disciplinaires.

Les pouvoirs propres de ces conseils pourraient même être étendus sans inconvénient dans ces deux cas particuliers, pour diminuer d'autant la responsabilité du chef de l'Administration et instituer une juridiction plus proche des justiciables. Mais ce sont là des détails d'organisation sur lesquels il ne convient pas de s'appesantir ici.

* * *

Cette dernière considération nous amène à envisager la question, la plus délicate peut-être, que soulève

l'étude des réformes administratives, c'est celle du partage des responsabilités.

Bien compris ce partage aurait pour résultat, à notre avis, de renforcer le principe hiérarchique.

Dans une étude remarquable sur la réforme administrative, M. Henri Chardon estime qu'un déplacement des responsabilités est indispensable à la bonne gestion des services publics :

« Ceux qui protestent, en ce moment même, en
« disant qu'un Ministre seul doit être responsable de
« tout ce qui se fait dans son ministère, sont les plus
« dangereux ennemis du parlementarisme. Je veux
« croire qu'ils sont désintéressés : mais c'est ruiner
« sûrement et définitivement l'autorité d'un homme
« que de l'écraser sous des pouvoirs au-dessus des
« forces humaines ».

« Le raisonnement et les expériences que nous
« avons faites depuis quarante ans s'accordent à le
« démontrer : ce ne sont pas les Ministres qui peuvent
« être responsables de la gestion des services publics,
« ce sont les administrateurs techniques permanents
« qui doivent être responsables de cette gestion devant
« les Ministres, et les Ministres ne peuvent être res-

Si on déclare les fonctionnaires toujours responsables personnellement et pécuniairement de leurs fautes, ils redouteront toute initiative et n'agiront plus, si au contraire on ne leur impose jamais de responsabilité, ils agiront inconsidérément, ne redoutant aucune sanction.

La jurisprudence a réussi à concilier ces deux extrêmes en élabo-

« ponsables que du contrôle qu'ils exercent sur les
« administrateurs techniques permanents. »

Dans une étude toute récente (1), M. le député Emmanuel Brousse se demande si on ne pourrait pas décider une responsabilité effective des ordonnateurs, même subordonnée, par analogie avec celles des comptables et son raisonnement est assez séduisant :

« Les comptables publics sont astreints à des cau-
« tionnements parfois considérables, et l'État s'at-
« tribue un privilège, sur leurs biens...; les ordonna-
« teurs, eux, peuvent impunément engager les opé-
« rations les plus considérables, les dépenses les plus
« inutiles; aucune garantie n'a été prise pour défendre
« le Trésor de ces irrégularités, cependant autrement

rant la théorie de la faute personnelle, celle qu'un agent de zèle moyen ne doit pas commettre. La responsabilité des fonctionnaires n'est mise en jeu que pour ces fautes particulièrement graves.

Au contraire s'il s'agit de fautes de service, qu'un fonctionnaire attentif peut commettre, c'est la personne administrative seule qui en doit réparation.

Dans cette matière d'ailleurs, la jurisprudence tend à augmenter encore les garanties offertes aux administrés. Toutes les fois que l'agent coupable d'une faute personnelle ne peut en assurer pécuniairement la réparation, la victime de cette erreur peut poursuivre le Trésor public.

Notons ici que la loi du 20 juillet 1899 a substitué la responsabilité civile de l'État à celle des membres de l'enseignement public pour les accidents survenus à l'école.

(1) *Grande Revue*, 25 août 1913 : La responsabilité des administrateurs publics.

« importantes que la faute d'un comptable. » (1).

On ne prétend pas rendre le Ministre responsable des détournements des comptables subordonnés; pourquoi lui faire supporter le poids des fautes commises par les chefs de service de son administration?

Il est certain qu'une « décentralisation » à cet égard donnerait une vie nouvelle à l'organisation hiérarchique tout entière et porterait là où il faut la véritable responsabilité.

Mais loin d'affaiblir le principe hiérarchique, la responsabilité répartie entre les dirigeants de l'administration ne ferait qu'augmenter leur autorité.

A l'exemple de ce qui se passe dans l'industrie, chacun répondrait, non seulement de son œuvre, mais aussi de celle de ses subordonnés directs : les paresseux et les incapables seraient éliminés d'eux-mêmes des fonctions élevées.

Preuve nouvelle que le principe hiérarchique est l'élément le plus fécond d'activité pour l'administration toute entière, tout ce qui le renforcera dans l'avenir donnera à la vie administrative plus de vigueur.

(1) On rappelle l'émotion du public et du Parlement à propos de l'affaire Hamon (Ministère des Affaires Étrangères).

CONCLUSION

Après avoir mis en lumière le développement historique du principe hiérarchique dans l'administration française, après avoir étudié son organisation, ses avantages et aussi ses inconvénients, nous avons conclu devant tant de réformes proposées à sa nécessité pour assurer la marche de notre société. Une objection se présente encore cependant ; c'est que ce principe est antidémocratique parce qu'il ne réalise pas le gouvernement par le peuple. S'il est appelé à disparaître devant l'essor de la démocratie, à quoi bon tenter comme nous voudrions qu'on le fit, de lui donner un regain de vitalité. En empêchant une évolution nécessaire ne va-t-on pas la transformer en révolution ?

Avant de pouvoir répondre il faudrait s'accorder sur ce qu'il faut entendre par démocratie et sur ce que sera son règne futur car, cette même formule peut se rencontrer sur les lèvres de tous les républicains comme sur celles de tous les socialistes, mais assurément elle n'aura pour aucun de ces hommes la même signification ; la société à venir qu'ils entrevoient n'étant pas la même,

Démocratie signifie gouvernement par le peuple. La chose se conçoit sans difficultés dans les états restreints de la Grèce antique ou dans les cantons de la Suisse moderne où la nation toute entière peut être consultée sur les affaires publiques, mais dans les grandes démocraties modernes, un tel gouvernement est irréalisable et l'intervention de représentants est nécessaire.

De nos jours le gouvernement par le peuple ne peut trouver de réalisation possible que dans un gouvernement choisi, élu par le peuple ou plus exactement par une majorité; quant à sa nature ce ne peut être qu'un gouvernement légal. Le peuple a accepté une Constitution, cette Constitution a établi un processus qui est une consultation plus ou moins directe du peuple pour mettre au jour la volonté nationale : la Loi; les organes qui forment le gouvernement ne pourront agir qu'au nom de la Loi et de la Constitution.

Nos démocraties doivent être organisées et posséder un gouvernement qui soit un pouvoir, qui ait une autorité incontestée et s'imposant à tous car il est de toute nécessité que la volonté nationale soit respectée par tous les partis, que la Loi règne sans la moindre résistance; sans cela c'en est fait de l'unité nationale qui sombre dans les luttes intestines.

Et dès lors, bien loin que le principe hiérarchique, dont le but est d'assurer la parfaite soumission de

l'administration aux directions venues de ce pouvoir, soit contraire, aux constitutions démocratiques, il en apparaît le soutien le plus sûr et le plus nécessaire; il est la garantie la plus efficace contre l'anarchie et le démembrement.

En quoi cette organisation des services publics destinée à renforcer l'action gouvernementale fait-elle obstacle à ce que ce gouvernement détenteur de l'autorité suprême émane lui-même de l'élection populaire? La hiérarchie administrative est conciliable avec toutes les formes de gouvernement et l'on peut affirmer qu'une démocratie, qui ne connaît ni classes ni ordres, en a plus que toute autre besoin.

Mais ce serait une autre erreur de concevoir l'administration ainsi hiérarchisée comme une caste de privilégiés dévoués à une forme de gouvernement, comme une sorte de noblesse nouvelle et républicaine ce qui serait inconciliable avec l'idée égalitaire qui est à la base de la démocratie.

Il est aisé de saisir toute la différence qui existe entre un fonctionnaire et un privilégié de l'ancien régime. Tous les avantages dont jouissent nos fonctionnaires ne sont que le prix de services à rendre qui sont mis la plupart du temps au concours, en adjudication pour ainsi dire, et auxquels personne ne peut avoir de droits acquis antérieurs, auxquels tout Français peut prétendre.

Tous les pouvoirs qu'ils exercent ils ne les tiennent

pas d'une source qui leur soit propre, en qualité de propriétaires, mais ils n'en sont investis que dans l'exercice de leur charge; les honneurs enfin dont on entoure certains d'entre eux ne vont pas à leur personne mais à leur fonction, à l'autorité qu'ils représentent et à qui seule est due l'obéissance.

S'il n'y a rien ni dans le recrutement des fonctionnaires, ni dans l'exercice de leurs fonctions, qui puisse ressembler à la domination d'une classe, l'égalité se trouve-t-elle violée dans l'administration hiérarchisée par la seule subordination de l'inférieur au supérieur?

Il faut être aveuglé par la manie égalitaire pour pousser ce principe à de telles conséquences. Laissons là, la chimère de l'égalitarisme dont les partisans peuvent être négligés. Ce que nous entendons par égalité, c'est l'égalité civique et politique, l'égalité du citoyen et non pas de l'humanité. Celle-là n'exclut pas de l'organisation administrative toute différence entre les chefs et les subordonnés.

Le fonctionnaire qui sort de son administration redevient simple citoyen, l'égal du moindre de ses subordonnés; mais dans l'exercice de ses fonctions, pour mener à bien la tâche qui lui a été impartie, il peut, il doit commander à ses inférieurs, exiger leur obéissance.

Ce principe hiérarchique que l'on veut bannir de notre administration sous des prétextes si divers, on

en retrouve des manifestations tout autour de nous.

A l'usine il y a des ouvriers, des contremaîtres, des ingénieurs, des directeurs; dans une banque, vous voyez des employés, des chefs de service, des administrateurs. Il n'y a donc pas que les services publics qui soient hiérarchisés, mais toutes les industries, tous les commerces, en un mot tous les organismes chargés de produire une utilité quelconque le sont aussi depuis les plus considérables, qui comprennent une hiérarchie aux échelons infiniment variés, jusqu'aux plus petits où l'on ne voit que le patron et l'apprenti.

Partout, il y a des chefs et des subordonnés parce dans toute œuvre humaine il faut envisager la conception, la direction et l'exécution. Un homme peut concevoir un édifice merveilleux que ses mains débiles ne sauraient réaliser, il lui faut une main-d'œuvre docile; les corps de métiers qui travaillent les métaux, le bois et la pierre ne sauraient rien construire d'harmonieux, il leur faut l'architecte.

La tâche de l'administration et cela même dans un gouvernement démocratique est identique à celle de l'usine, de la banque et de toutes les industries, il y faut des chefs pour diriger, des hommes qui auront le pouvoir de commander à d'autres et le devoir de les faire plier s'ils résistent.

C'est une inégalité, oui certes, mais elle n'est pas de celles qui dégradent et humilient le subordonné, elle n'a rien de la servitude, c'est le résultat d'une division

du travail qui s'impose par la force même des choses et dont personne ne cherche à contester sérieusement la nécessité dans les entreprises privées. Elle s'impose avec plus de force encore dans les services publics où l'ordre, la discipline, en un mot la direction est plus difficile à assurer.

Nous avons vu dans un précédent chapitre que l'élection ne pouvait résoudre ce problème du choix des dirigeants à tous les échelons de l'administration, d'abord parce qu'elle donnait le plus souvent le pouvoir non pas au plus compétent mais bien au plus hâbleur et surtout parce que le subordonné tenant sa fonction non pas de l'autorité, qui a la charge d'assurer le service public, mais d'une puissance étrangère, incompétente en la matière, se sentirait indépendant vis-à-vis de ses chefs et en appellerait de leurs décisions au peuple qui les a nommés, ce qui serait la négation de toute espèce de Gouvernement.

Ce serait folie que de vouloir introduire dans l'administration pour le recrutement des chefs un mode qui a été reconnu détestable et banni de l'usine même et de l'atelier, pour le substituer au principe hiérarchique qui réalise la nécessité de la subordination avec tant d'harmonie, et quant au reproche d'être anti-démocratique, justice en a été faite en montrant que la seule égalité revendiquée est l'égalité civique.

Notre principe ne s'oppose pas plus à la forme du Gouvernement démocratique sagement entendu, qu'à

l'égalité qui en est le fondement, mais il est deux tendances auxquelles il se heurte d'une façon irréductible, c'est la démagogie et l'égalitarisme, puisse-t-il préserver notre démocratie de ces deux écueils qui malheureusement la menacent.

*
* * *

Dégagée de tous les faux prétextes dont on l'entoure, la campagne menée contre le principe hiérarchique dans notre administration apparaît sous son vrai jour : c'est l'assaut donné au dernier rempart de notre société moderne par les puissances de la révolution sociale et de l'anarchie.

L'heure est grave, il ne faut pas se le cacher car non seulement les pouvoirs publics ont permis à la Révolution de s'organiser dans les Bourses du travail et dans la Confédération Générale du Travail, mais ils ont laissé s'introduire dans l'administration, par les syndicats de fonctionnaires, une organisation étrangère à la hiérarchie et qui constitue une force sur laquelle le subordonné peut s'appuyer pour se révolter, réduisant à néant l'autorité gouvernementale.

L'action révolutionnaire des syndicats est un fait indiscutable; dans *l'Émancipation*, organe d'une amicale d'instituteurs, on pouvait lire le 11 mai 1912 :

« Camarades instituteurs, soyons donc syndiqués,

c'est notre devoir, mais n'oublions pas qu'à côté du syndicat il y a un parti socialiste qui bataille dans le même sens; à l'action directe joignons l'action indirecte, puisqu'on veut bien l'appeler ainsi; pratiquons la double action syndicale et socialiste et attendons avec confiance l'avenir».

Le soulèvement des fonctionnaires contre la société n'est pas quelque chose de si improbable; nous avons pu voir déjà des grèves de postiers, de cheminots, et même d'agents de police, l'audace de ces syndicats qui n'ont aucune existence légale ne se mesurera qu'à leur force.

Il est certain que les fonctionnaires en poursuivant, par le moyen du syndicat, l'amélioration de leur situation matérielle et la réforme de l'administration qu'avait vicié le favoritisme, sont coupables parce qu'ils ont méconnu le principe hiérarchique qui seul peut présider à l'établissement d'un véritable Gouvernement. Aveuglés par leur intérêt personnel ils lui ont sacrifié l'intérêt général.

Cette faute, l'opinion publique doit leur en tenir rigueur et devant la menace d'un arrêt complet de tous les services publics et des désordres et des troubles qui s'ensuivraient, elle doit exiger d'eux sans la moindre pitié un retour immédiat dans l'ordre.

L'administration est faite pour le public; elle n'est pas la chose du fonctionnaire, elle gère les intérêts de la Nation, c'est à elle seule, à ses représentants que

revient le choix des chefs et non pas aux fonctionnaires; ceux d'entre eux qui se sont engagés dans la voie syndicaliste et révolutionnaire devraient comprendre que ce n'est pas ainsi qu'ils attireront l'intérêt et la pitié de l'opinion publique sur leur sort; la réforme de l'administration au point de vue de la situation faite au fonctionnaire passe au second plan car une réforme s'impose et celle-là au nom de l'intérêt national. Il faut extirper de l'administration les éléments étrangers, les ferments révolutionnaires qui s'y sont glissés, restaurer l'ordre naturel qui a été renversé, rétablir la discipline, la hiérarchie.

Ici les critiques les plus sévères vont à certains des gouvernants qui depuis bientôt dix ans ont tenu le pouvoir. On cherche en vain quelle a été leur politique, à définir leur attitude vis-à-vis de ces organisations de fonctionnaires au cours de leur développement si rapide. Un Président du Conseil leur promet son appui, un Ministre les prohibe dans son administration et devant le fait accompli, semble les ignorer, ils ont toujours laissé faire, tantôt avec bienveillance tantôt en se faisant forcer la main, mais s'ils n'ont su ni diriger, ni prévoir, on peut les accuser en outre de n'avoir pas exécuté les Lois.

Nous avons vu que les associations qui ont un but professionnel sont illégales, que les syndicats professionnels des véritables fonctionnaires sont illégaux; il y en a dont les menées sont retentissantes et pas un

n'a été dissous. Nos gouvernements ont été dans la voie des concessions au delà de la mesure du possible. Cette indécision n'a que trop duré, il est facile d'en mesurer les dangers par les progrès faits par l'ennemi.

La tâche qui s'impose au Gouvernement est de faire aboutir au Parlement une loi sur le statut des fonctionnaires qui remédie d'une part au favoritisme et stabilise la situation matérielle des agents de l'État, mais qui, d'autre part s'inspire du principe hiérarchique, qui veut que la direction vienne d'en haut parce qu'il peut seul, nous espérons l'avoir démontré, permettre à un Gouvernement digne de ce nom de présider aux destinées de la France.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
A. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Doyen*,
P. CAUWÈS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

FRANCE :

- CHARDON..... *L'administration de la France* (1908).
FOUILLÉE *L'idée moderne du droit* (1904).
NEZARD *Eléments de droit public* (1911).
— *Théorie juridique de la fonction publique* (1901).
DUGUIT *Traité de droit constitutionnel* (1911).
LAFERRIÈRE *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*.
ESMEIN *Principes de droit constitutionnel*.
— *Cours élémentaire d'histoire du droit*.
LAVELEYE *Le Gouvernement dans la démocratie*.
Maxime LEROY. *Les transformations de la puissance publique et les syndicats de fonctionnaires*.
VIVIEN..... *Etudes administratives*.
BOUGLE *Syndicalisme et Démocratie* (1908).
BERTHÉLEMY ... *Droit administratif*.
AUCOC *Conférence sur l'Administration*.
Georges TEISSIER *La responsabilité de la puissance publique*.
DUGUIT *L'Etat, le Gouvernement et les agents*.
HAURIQU *Précis de droit administratif*.
CLUNET *Les Associations au point de vue juridique*.
De TOCQUEVILLE. *L'ancien régime et la Révolution*.

AULARD *Histoire politique de la Révolution française.*

— *Grands Répertoires de Fuzier-Herman et Béquir.*

ALLEMAGNE :

LABAND *Droit Public de l'Empire allemand.*

A. LEBON *Etudes sur l'Allemagne politique.*

AMÉRIQUE :

OSTROGORSKI ... *The American Commonwealth.*

— ... *L'organisation des Partis et la Démocratie.*

II. — ÉTUDES SUR L'ÉTAT DES FONCTIONNAIRES

FRANCE :

LOYSEAU *Trailé des offices.*

GUIMBAULT *L'employé de l'Etat, sa condition juridique et sociale (1898).*

Georges CAHEN.. *Les fonctionnaires : leur action corporative (1911).*

— .. *Les fonctionnaires (1911).*

DEMARTIAL *La réforme administrative (1911).*

PERRIQUET *L'Etat des fonctionnaires.*

DEMARTIAL *Le statut des fonctionnaires (1909).*

P. BOUCOUR *Les syndicals de fonctionnaires (1906).*

L. SALAÜN..... *La réforme des fonctions publiques « Pour enrayer le favoritisme, il faut organiser l'avancement. »*

BOURGUIN *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat*

Georges ELBE ... *Pour ou contre les syndicats de fonctionnaires*

DEMARTIAL *Le personnel des Ministères.*

III. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Discours de M. de TOCQUEVILLE (*Moniteur* 1842).

Proposition SAINT-MARC de GIRARDIN (*Moniteur* 1844).

Rapport DUFAYE (*Moniteur* 1845).

Discussion à la Chambre (*Moniteur* 1845).

Discours de M. de GASPARDIN (*Moniteur* 1846).

Rapport BRUNET (*Moniteur* 1849).

Contre-projet du Conseil d'État (*Moniteur* 1850).

Proposition BARTHE, député (*Journal officiel* 1879).

Rapport MARCOU (*Journal officiel* 1880).

Rapport BARTHE au Sénat (*Journal officiel* 1887).

Proposition LEMIRE (*Journal officiel* 1893).

Rapport de M. MAGINOT, député sur le statut et le droit d'association des fonctionnaires (Séance du 12 juillet 1911).

Proposition de M. SOUSSIAL, député, sur la réorganisation administrative judiciaire et économique de la France (2 juillet 1912).

Projet BRIAND et BARTHOU sur le statut et le droit d'association des fonctionnaires (Chambre des députés 30 juin 1910).

Note de M. DUBIEF, Ministre du Commerce à l'Association générale des sous-agents (septembre 1905).

Lettre de M. BOURGUIN et Consultation juridique de M. MILLERAND (*Bulletin officiel de l'A. G.*) (septembre 1905).

Circulaire du Ministre des Travaux Publics (2 janvier 1903).

Circulaire du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur (12 juillet 1903).

Rapport de M. JEANNENEY sur les Associations de fonctionnaires (juillet 1907).

Lettre de M. CLÉMENTEAU, Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur au Président de la Commission d'administration générale (6 mars 1909).

Discours de LÉON BOURGEOIS au Sénat (4 février 1896).

Circulaire WALDECK-ROUSSEAU (25 août 1884).

Rapport de M. CHAIGNE à la Chambre des Députés (avril 1909).

Projet de loi présenté par M. CLÉMENTEAU, Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur et par M. GUYOT-DESSAIGNE, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice (mars 1907).

Même projet rectifié (21 mai 1907).

Amendement JEANNENEY (juin 1907).

Proposition de M. l'Abbé LEMIRE relative à l'état des fonctionnaires civils (31 mai 1907).

Proposition de M. Ferdinand BUISSON relative au statut des fonctionnaires (30 janvier 1908).

Projet de M. CHAIGNE (18 juin 1909).

Rapport de M. Louis BARTHOU sur les propositions de loi tendant à modifier la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels.

IV. — REVUES

Revue bleue (juin 1905) : La bureaucratie russe (DEMARTIAL).

Revue politique et parlementaire (mars 1905) : Les employés de l'État et les syndicats professionnels (DEMARTIAL).

Revue de Paris (15 février 1906) : Les syndicats de fonctionnaires (BERTHÉLEMY).

Revue socialiste (janvier 1906) (Paul BONCOUR).

<i>Revue politique et parlementaire</i> (mars 1906) (Georges CAHEN)	} Études sur les Syndicats de fonctionnaires
<i>Revue bleue</i> (juin 1905), <i>Revue politique et parlementaire</i> (juillet 1906) (Georges CAHEN)	
<i>Le Temps</i> (29 novembre 1905) (GLAY)	
<i>Revue politique et parlementaire</i> (mai 1908) (DUGUIT)	

Revue critique de droit et de jurisprudence (1843).

L'Enseignement et le noviciat administratifs en Allemagne (LABOULAYE).

Revue des Economistes (1887) : Étude sur les Administrations centrales (COURCELLE-SENEUIL).

Revue de Paris, 1^{er} mars 1906 : Les syndicats d'instituteurs (LOUIS BARTHOU).

Revue pénitentiaire (1906) : Discours de M. LARNAUDE.

Revue de droit public (1907) : De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires (DEMARTIAL).

L'Association catholique (mai 1907) : L'État et les syndicats de fonctionnaires (L. CASTEX).

Revue pénitentiaire (juin 1907) : Le projet de loi sur les associations de fonctionnaires (BOUCHAUD).

Mouvement socialiste (avril 1907) : Le Syndicalisme et les instituteurs (LAURIN).

Le Figaro (novembre 1905) : Les syndicats professionnels contre l'État (Jules ROCHE).

Revue politique et parlementaire (mai 1907) : Les syndicats de fonctionnaires et le projet du Gouvernement (F. FAURE).

Grande Revue (mai 1907) : La crise syndicaliste (Ferdinand BUISSON).

Grande Revue (25 août 1913) : La responsabilité des fonctionnaires (BROUSSE, député).

ANNEXE I

PRINCIPALES ÉTAPES DE LA QUESTION DU STATUT DES FONCTIONNAIRES DEVANT LE PARLEMENT FRANÇAIS

1844	30 mars ..	Proposition SAINT-MARC GIRARDIN	Admission et avancement dans les services publics.
1843		LABOULAYE	L'Enseignement et le Noviciat administratif en Allemagne.
1845	12 juillet ..	Rapport DUBAURE	L'instruction publique.
1846	28 février ..	Discours de GASPARI.	Études administratives.
1845		Émile GIRARDIN	Organisation des services publics.
1845		VIVIEN	
1849	5 février ..	Rapport BRUNET	
—	12 octobre ..	Proposition MORTIMER TERNAUX (législative)	
1850	5 juillet ..	Loi	Des règlements d'administration publique seront édictés.
1873	22 juillet ..	Projet de loi	Administrations centrales des ministères.
1879		Proposition BARTHE (Chambre)	Admission et avancement dans les services publics.
1887		Rapport BARTHE (Sénat)	
1893		Proposition de LORGERIL (Chambre)	État de fonctionnaires.
1894		Proposition de LEMIRE (Chambre)	État des fonctionnaires.
1906		Commission extraparlamentaire sur les associations professionnelles des fonctionnaires.	
1906	5 novembre ..	Déclaration ministérielle.	
1907	31 mai ...	Proposition Lemire (Chambre)	État des fonctionnaires
1908	30 janvier ..	Proposition Ferdinand Buisson (Chambre) ..	Statut des fonctionnaires pu- blics civils
1907	11-25 mars	Projet de loi (CLÉMENTEAU)	Association des fonctionnaires
—	28 décembre ..	Projet de loi (CLÉMENTEAU)	11 juillet 1907 rapport JEANNENEY
—	4 juin	Amendement JEANNENEY	2 avril 1909
—	10 juin ...	Contre-projet CHAIGNE	rapport CHAIGNE
1909	25 mai ...	2 ^e projet de loi (CLÉMENTEAU)	18 juin 1909
1910	30 juin ...	Projet de loi (BRIANT)	rapport CHAIGNE
1910	9 juin	Déclaration ministérielle.	12 juillet 1911
			rapport MAGINOT

ANNEXE II

PROJET DE LOI SUR LE STATUT ET LE DROIT D'ASSOCIATION DES FONCTIONNAIRES (30 JUIN 1910) (1).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Messieurs,

S'il est essentiel que l'autorité du Gouvernement sur les services publics demeure entière, elle ne doit s'exercer que pour le bien public et, par suite, elle comporte nécessairement, même à l'égard des fonctionnaires, des limites qu'il appartient à la loi de fixer.

Aussi le Gouvernement estime-t-il que, dans l'intérêt des services publics comme dans celui des fonctionnaires, il convient de conférer législativement à ceux-ci certaines garanties qui les protègent contre l'arbitraire et le favoritisme.

C'est à quoi tend le présent projet de loi qui, sous le nom de « statut », formule dans son titre premier les règles fondamentales applicables au recrutement, à l'avancement et à la discipline des fonctionnaires.

I. — Le projet débute par la définition des fonctionnaires soumis à ses dispositions ; elle est assez large pour englober tous les titulaires d'emplois publics et elle ne laisse en dehors

(1) *Journal officiel*, Chambre, Doc. parlement., annexe n° 200, p. 574 et suiv. (1910, 30 juin).

de ses prévisions que les agents ou employés auxiliaires qui, temporairement attachés à un service de l'État ou susceptibles d'être congédiés à l'expiration d'une période préfixe et aussitôt après l'achèvement d'un travail déterminé, ne peuvent évidemment prétendre à un statut.

II. — Les fonctions publiques doivent aller au mérite. C'est pourquoi le projet de loi dispose qu'en principe l'accession à ces fonctions est subordonnée à un concours ou à un examen. Le concours ou l'examen ne saurait d'ailleurs suffire. Il démontre le savoir et la compétence technique du candidat, mais l'exercice des fonctions publiques exige d'autres qualités; il est indispensable que le candidat justifie de conditions morales et physiques le rendant apte à l'emploi qu'il sollicite et que, de plus, le Gouvernement qu'il est appelé à servir, puisse faire fonds sur son loyalisme et son attachement aux institutions républicaines.

Le concours ou l'examen ne saurait donc être ouvert à tout venant; il importe que la liste des candidats soit arrêtée par le Ministre ou le chef de service compétent.

Mais le pouvoir ainsi remis au Ministre ou au chef de service ne sera pas purement discrétionnaire; il ne doit pas aboutir à l'élimination arbitraire de candidats remplissant toutes les conditions voulues pour l'emploi qu'ils postulent. Aussi est-il spécifié dans l'article 2 du projet que tout candidat exclu aura le droit de connaître les motifs de son exclusion.

La règle d'après laquelle il faut avoir satisfait à un concours ou à un examen pour être admis à un emploi public, ne saurait être posée en termes absolus : des exceptions s'imposent et il convient d'admettre l'équivalence de certains titres ou de certains diplômes. Sinon notre organisation administrative dégènerait en un véritable mandarinat. Si, par exemple, un système aussi restrictif était introduit dans le domaine de l'instruction publique, de

glorieuses institutions, comme le Collège de France et le Muséum, dont le corps professoral est recruté sans concours ni examen, seraient appelées à disparaître.

Mais il sera apporté par les règlements d'administration publique rendus pour l'exécution de la nouvelle loi, une double limite à ces nominations exceptionnelles; ces règlements détermineront, tout à la fois, les emplois pour lesquels elles pourront avoir lieu et, pour chaque emploi, les titres ou diplômes qui tiendront lieu de concours ou d'examen.

Il ne suffisait pas, pour parer à tout arbitraire dans le recrutement des fonctionnaires, de subordonner aux conditions qui viennent d'être précisées la nomination aux emplois de début; il fallait encore décider qu'en principe nul ne pourrait être admis dans un service public qu'à un emploi de début et que, pour accéder aux emplois supérieurs, on devrait gravir successivement les divers échelons de la hiérarchie administrative.

Telle est la règle que consacre l'article 4 du projet de loi. Elle ne souffrira d'exceptions que pour certains emplois limitativement énumérés par les règlements d'administration publique, qui détermineront, en outre, les services ou les titres dont les candidats auront à justifier pour être nommés d'emblée à ces emplois supérieurs.

Dans le même ordre d'idées, les règlements d'administration publique fixeront les conditions auxquelles seront subordonnées les permutations d'un service à un autre.

Enfin il a paru indispensable de réglementer la constitution des cabinets de Ministre ou de Sous-Secrétaire d'État, notamment au point de vue du nombre des personnes appelées à en faire partie, pour empêcher des nominations abusives au détriment des fonctionnaires qui figurent dans les cadres; c'est à quoi il est pourvu par l'article 25 du projet.

Par cet ensemble de dispositions on parviendra à exclure

tout favoritisme de la collation des fonctions publiques.

Il est prévu à titre de garantie complémentaire, que toute nomination ou permutation sera rendue publique.

III. — Absent du recrutement, l'arbitraire ne doit pas se retrouver dans l'avancement, qu'il convient de soumettre à des règles précises.

Le projet de loi établit, à cet égard, une distinction entre l'avancement de classe et l'avancement de grade ou d'emploi.

Pour l'avancement de classe dans un même grade ou dans un même emploi ou, autrement dit, pour les simples augmentations de traitement, c'est l'ancienneté qui en décidera dans la proportion qui sera fixée par les règlements d'administration publique pour chaque service et pour chaque grade ou emploi, sans pouvoir être inférieure à la moitié; le choix ne jouera que pour le surplus. Il pourra même être supprimé dans les services où la possibilité de le remplacer par un système de bonifications ou majorations d'ancienneté aura été reconnue.

Quant à l'avancement de grade ou d'emploi, qui comporte un changement de fonctions, il ne saurait, en aucun cas, dépendre de l'ancienneté et il doit être toujours subordonné à la justification des aptitudes nécessaires; il aura donc lieu exclusivement soit au choix soit à la suite d'un examen ou d'un concours.

Qu'il s'agisse de l'avancement de classe ou de l'avancement de grade ou d'emploi, le choix ne sera pas purement arbitraire; il ne pourra s'exercer qu'au profit des fonctionnaires portés sur un tableau annuellement dressé par le Ministre ou par le chef de service compétent, dans des conditions offrant toutes garanties.

En effet, le tableau, en vertu de l'article 8, sera préparé par une Commission dans laquelle siègeront, à côté des membres nommés à raison de leurs fonctions, deux représentants, tirés au sort, du personnel intéressé. C'est donc

avec la participation de ce personnel qui seront examinés les titres de chacun à l'avancement.

Mais ce n'est pas la seule garantie qui soit offerte aux fonctionnaires pour la confection du tableau; l'article 9 prescrit la publication du tableau et ouvre à tous fonctionnaires intéressés un droit de réclamation aux fins d'inscription ou de radiation devant le Ministre qui, après instruction et sur l'avis conforme de la Commission, pourra ordonner des additions ou des suppressions.

Toutes influences extérieures devront d'ailleurs rester étrangères à la confection du tableau d'avancement, et à cette fin l'article 10 stipule que les dossiers des candidats ne contiendront que des pièces administratives.

IV. — Aux garanties accordées aux fonctionnaires au point de vue de l'avancement viendront s'ajouter les garanties de sécurité et de stabilité, qui résulteront du régime disciplinaire institué par le chapitre IV du titre premier du projet de loi.

Les fonctionnaires ne seront plus désormais passibles que d'un petit nombre de peines limitativement énumérées par l'article 11; toute autre peine se trouve éliminée et c'est ainsi que disparaît celle de la retenue de traitement, qui figure encore dans un certain nombre de règlements.

Les peines disciplinaires ne pourront être infligées que dans des conditions et suivant des formes qui seront de nature à préserver les fonctionnaires contre tout abus d'autorité.

Aucune peine ayant pour effet d'atteindre un fonctionnaire dans sa situation matérielle ne sera prononcée que moyennant intervention d'un conseil de discipline; seules les peines consistant en de simples sanctions morales (avertissement, blâme ou censure) pourront être appliquées sans comparaison préalable du fonctionnaire devant un conseil et encore ces sanctions benignes n'interviendraient-elles qu'après que le fonctionnaire aura été invité

à prendre communication de son dossier et à fournir ses justifications écrites.

En cas de poursuites tendant à l'application des peines plus graves, les conseils de discipline procéderont tantôt comme Commissions consultatives et tantôt comme juridictions.

Ils auront le caractère de Commissions consultatives et le pouvoir de décision appartiendra au Ministre compétent s'il n'est requis que des peines moyennes, qui, tout en dépassant les sanctions morales, ne vont pas jusqu'au retrait des fonctions (radiation du tableau d'avancement, ajournement d'une promotion à l'ancienneté, déplacement disciplinaire, rétrogradation de classe ou de grade); ils feront office de juridiction si la peine requise est celle de la mise en disponibilité d'office ou de la révocation.

Les conseils de discipline, dans un cas comme dans l'autre, comprendront, indépendamment des membres de droit nommés à raison de leurs fonctions, des représentants élus du personnel pris parmi les fonctionnaires du même service et du même grade que le fonctionnaire déféré : c'est donc devant ses pairs, en même temps que devant ses supérieurs, que comparaitra celui-ci.

Les décisions juridictionnelles des conseils de discipline pourront être frappées d'appel, soit par le ministre, soit par le fonctionnaire condamné, devant un conseil supérieur de discipline, qui se composera uniquement de magistrats de l'ordre administratif et judiciaire; la majorité de ses membres sera désignée parmi les magistrats qui jouissent de l'inamovibilité, puisqu'à côté de deux Conseillers d'État en service ordinaire, dont un président de section, président du Conseil supérieur, siégeront deux conseillers à la Cour de cassation et deux Conseillers maîtres à la Cour des comptes.

En principe, le Conseil supérieur statuera en dernier ressort; mais il a fallu prévoir le cas où, le conseil ayant

refusé de prononcer la mise en disponibilité ou la révocation, l'autorité du Gouvernement se trouverait, à raison des circonstances spéciales de l'affaire, mise en échec par cette décision.

En vue de cette hypothèse exceptionnelle, l'article 21 organise un recours suprême devant le Conseil des Ministres; un décret motivé, rendu sur le rapport du Ministre compétent et d'après l'avis de ce conseil, donnera aux poursuites disciplinaires leur solution définitive. Le Gouvernement, en frappant alors de mise en disponibilité ou de révocation le fonctionnaire renvoyé des fins de la poursuite par le Conseil supérieur, engagera sa responsabilité collective devant le Parlement, qui pourra ainsi être appelé à dire le dernier mot.

Les dispositions qui viennent d'être analysées sont destinées, tout en sauvegardant le principe d'autorité, à assurer aux fonctionnaires, tant en matière d'avancement qu'en ce qui concerne la sécurité et la stabilité de leurs emplois, les garanties les plus solides.

Mais si ces garanties sont commandées par l'utilité particulière des fonctionnaires, elles ne doivent pas se retourner contre l'utilité générale; aussi le projet de loi prévoit-il qu'elles seraient suspendues au cas où les fonctionnaires deviendraient assez oublieux de leurs devoirs pour arrêter la marche des services publics par une cessation collective ou concertée de travail.

En de telles circonstances, l'intérêt public, menacé par cette coalition d'intérêts particuliers, exige que le Gouvernement, dont l'autorité est méconnue par ses subordonnés, soit à même de prendre sans délai toutes les mesures disciplinaires que comporte la situation et de pourvoir sur le champ au remplacement des fonctionnaires défaillants, en vue d'assurer le rétablissement des services.

On concevra d'autant mieux qu'alors l'action disciplinaire soit remise tout entière aux mains du Gouvernement

que celui-ci n'a pas cru devoir, dans le projet de loi qui vous est soumis, ériger en délit spécial la cessation simultanée de services.

Il est donc indispensable que les sanctions disciplinaires ne fassent pas défaut et que le Gouvernement soit maître de les appliquer.

V. — Le projet de loi, dans son article 26, exclut du bénéfice du statut qu'il organise, non seulement certains fonctionnaires individuellement désignés, sur lesquels il est indispensable que l'autorité du Gouvernement s'exerce d'une façon particulièrement étroite, mais encore et en bloc tous les fonctionnaires de certains services publics, qui sont régis par des législations spéciales dont on n'a pas voulu rompre l'harmonie.

Il peut paraître juste d'étendre à certaines catégories de fonctionnaires dépendant de ces services les garanties édictées par le projet, mais il conviendra que des lois particulières interviennent à cet effet. C'est de cette manière qu'il y aura lieu de procéder, notamment pour les juges de paix, les commis-greffiers des tribunaux civils et des cours d'appel, commissaires de police et agents de la force publique.

Les dispositions du titre I ne sont directement applicables qu'aux fonctionnaires de l'État; le projet de loi renvoie, pour les fonctionnaires des départements et des communes, à des règlements d'administration publique qui détermineront dans quelle mesure et surtout quelles modalités, sans qu'il soit porté atteinte aux légitimes prérogatives des Conseils généraux et municipaux, les fonctionnaires départementaux et communaux seront admis à bénéficier d'un statut analogue.

C'est la procédure qui a déjà été adoptée pour la fixation du statut du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures par l'article 101 de la loi de finances du 8 avril 1910, auquel il n'est pas touché.

VI. — Le titre II consacre et organise, pour les fonctionnaires visés à l'article premier, la faculté d'association.

Les fonctionnaires pourront s'associer librement pour l'étude et la défense de leurs intérêts professionnels.

Il leur sera loisible de surveiller et de contrôler, par l'organe de leurs associations, l'exécution des dispositions qui, inscrites dans la loi et les règlements d'administration publique, constitueront leur statut et, au cas où il viendrait à être violé, leurs associations auront la faculté d'exercer en justice tels recours que de droit.

Elles auront accès auprès des chefs de service et même auprès des Ministres pour leur présenter toutes doléances se rattachant aux intérêts professionnels de leurs membres.

L'action que les fonctionnaires seront autorisés à exercer collectivement se cumulera avec les facultés qu'ils tirent actuellement, à titre individuel, de la législation en vigueur ; ils conserveront le droit de déférer, chacun pour son compte, au Conseil d'État les actes de l'autorité gouvernementale ou administrative qui seraient contraires aux lois ou règlements.

Les fonctionnaires se trouveront ainsi en mesure de sauvegarder tous leurs intérêts et, à cet effet, ils disposeront de tous les moyens qu'ils peuvent légitimement souhaiter.

Mais sous quelle forme pourront-ils s'associer ?

La question s'est posée de savoir s'il ne devait pas leur être seulement permis d'utiliser les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 ou s'il convenait de leur reconnaître le droit de se placer sous le régime de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels. Mais la controverse qui s'est élevée à cet égard nous paraît se réduire à une question de mots ; elle n'a pas d'intérêt pratique.

Il est indifférent que l'on ait recours à telle ou telle loi ; ce qui importe, c'est, quel que soit le régime législatif appli-

cable, de concilier le principe de liberté d'association, dont se prévalent les fonctionnaires, d'abord avec le caractère et les exigences de leurs fonctions et surtout avec le principe d'autorité, dont le Gouvernement a le dépôt et qu'il ne peut laisser périliter entre ses mains sans mettre en péril l'existence même de la nation.

Cette conciliation ne saurait être réalisée que par une loi spéciale.

L'institution d'un *droit particulier* se justifie d'autant mieux que les fonctionnaires ont dans l'État une situation à part. Ils jouissent de véritables privilèges par rapport aux simples citoyens. En effet, ils sont rémunérés au moyen de traitements fixés par la loi; ils sont mis par elle à l'abri de tout chômage et, à l'heure où, par suite de l'âge ou des infirmités qu'ils ont contractées, ils doivent cesser leurs fonctions, une retraite leur est assurée dans des conditions plus avantageuses que celles qui résultent de la loi du 5 avril 1910 pour les autres travailleurs. Il est normal qu'à cette condition spéciale des fonctionnaires réponde un droit spécial en matière d'association.

Le droit institué par le projet de loi est, à la fois, plus étroit et plus large que celui qui découle soit de la loi du 21 mars 1884, soit de celle du 1^{er} juillet 1901.

Il est plus étroit en ce sens que les fonctionnaires ne seront admis à former des associations qu'entre eux et à la condition d'appartenir au même personnel d'un service public ou d'occuper dans les services différents des emplois semblables. Mais dès lors qu'ils ont la faculté de se grouper, soit par affinité de services soit par affinité d'emplois, n'ont-ils pas entière satisfaction pour la défense de leurs intérêts professionnels et que peuvent-ils demander de plus? On cherche vainement les raisons avouables pour lesquelles ils revendiqueraient le droit de s'associer soit entre fonctionnaires que ne rapprochent par des intérêts communs soit avec de simples particuliers. De tels groupe-

ments cacheraient nécessairement des arrière-pensées politiques et leur but ne pourrait être que de dresser contre l'autorité de l'État une autorité rivale; par conséquent, le souci du maintien de l'intérêt public et de l'unité nationale doit les faire interdire.

Il demeurera d'ailleurs loisible aux fonctionnaires, s'ils entendent pourvoir au soutien, non de leurs intérêts professionnels proprement dits, mais de leurs intérêts privés de simples citoyens, de profiter des facultés que leur ouvrent les lois sur la mutualité pour constituer, en vertu de cette législation, des associations ou des unions plus étendues que celles qu'autorise le projet de loi, ou pour adhérer aux associations ou unions mutualistes déjà existantes; c'est ce qui résulte de l'article 39.

Si le droit spécial d'association établi par le projet de loi est, sous un certain rapport, plus étroit que celui qui a été institué, soit par la loi du 21 mars 1884, soit par celle du 1^{er} juillet 1901, il est, en revanche, plus large à divers égards.

Les associations constituées entre fonctionnaires conformément au projet de loi auront sur celles qui se fondent en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901 ce très grand avantage de pouvoir recevoir des dons et legs.

Les unions d'associations de fonctionnaires auront les mêmes droits que les associations créées par application de la nouvelle loi et, dès lors, leur situation sera préférable à celle des unions de syndicats professionnels qui, d'après l'article 5 de la loi du 21 mars 1884, ne peuvent posséder aucun immeuble ni ester en justice.

Le régime institué par le projet de loi ne bénéficiera pas aux employés ou agents auxiliaires, laissés en dehors de la définition formulée par l'article premier; mais il leur restera la faculté de s'associer en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Les fonctionnaires visés à l'article premier trouveront dans le droit spécial d'association qui leur est conféré une

garantie efficace qui complétera et fortifiera celle qu'ils tiendront de leur statut.

Leur situation sera donc désormais aussi sûre qu'ils peuvent le désirer, sans que cependant la légitime autorité du Parlement et du Gouvernement soit en rien compromise ou affaiblie.

Les précautions nécessaires sont d'ailleurs prises par le projet de loi pour empêcher les associations et unions d'associations de fonctionnaires de transgresser les bornes qui sont assignées à leur action. Au cas où elles outrepasseraient leur rôle légal et notamment si, au mépris de la loi, elles venaient à fomenter une grève de fonctionnaires, elles s'exposeraient à la dissolution par la voie judiciaire, indépendamment des peines que ses directeurs ou administrateurs encourraient pour ce délit d'association.

Ainsi se trouveront conciliés tous les intérêts en présence par la réalisation d'une réforme qui, en contribuant à faire régner l'ordre dans les services publics et en améliorant leur fonctionnement, servira puissamment la cause de l'intérêt général et de la République.

PROJET DE LOI

TITRE PREMIER

Statut des fonctionnaires

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Article premier. — Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, occupent dans un service public de l'État un emploi permanent, rénuméré par un traite-

ment mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite.

Toutefois sont exceptés des dispositions du titre premier de la présente loi les fonctionnaires civils relevant des juridictions spéciales instituées pour les armées de terre et de mer.

CHAPITRE II

Recrutement

Art. 2. — Nul ne peut être admis à un emploi de début dans un service public s'il ne jouit de ses droits civils et, quand il est majeur, de ses droits civiques et politiques et, en outre, s'il n'a satisfait soit à un concours, soit à un examen, ou s'il ne justifie de diplômes ou de titres déterminés par règlement d'administration publique.

Le Ministre ou le Chef de service à qui appartient la nomination arrête la liste des candidats admis à prendre part au concours ou à l'examen.

Tout candidat exclu du concours ou de l'examen a le droit de connaître les motifs de son exclusion.

Art. 3. — L'admission à un emploi de début peut n'être prononcée définitivement qu'après un stage probatoire, suivi, s'il y a lieu, d'un examen pratique.

Une indemnité, qui ne peut excéder le traitement de début, est attribuée au stagiaire.

Art. 4. — Nul ne peut être nommé directement à un emploi autre qu'un emploi de début s'il ne justifie des services ou des titres dont la nature ou la durée seront déterminées par des règlements d'administration publique, lesquels fixeront également dans quelle proportion et pour quelles catégories d'emplois ces nominations exceptionnelles pourront avoir lieu.

Les règlements d'administration publique détermineront, en outre, les conditions dans lesquelles pourront

intervenir des permutations entre agents des différents services publics.

Ces permutations ne pourront être réalisées que par des décrets ou des arrêtés ministériels motivés, qui devront être publiés au *Journal officiel* dans les quinze jours de leur date.

Art. 5. — Toute nomination est rendue publique dans le délai d'un mois.

CHAPITRE III

Avancement

Art. 6. — L'avancement à une classe supérieure dans chaque grade ou emploi a lieu soit au choix, soit à l'ancienneté, dans les conditions déterminées pour chaque grade ou emploi et pour chaque service.

La proportion réservée à l'ancienneté ne peut être inférieure à la moitié; toutefois il n'est pas tenu compte de cette proportion lorsque le choix est remplacé par des bonifications d'ancienneté.

La promotion à un grade ou emploi supérieur a lieu soit au choix, soit à la suite d'un concours ou d'un examen d'aptitude. En dehors des cas de concours ou d'examen, on ne peut bénéficier d'un avancement de classe ou de grade s'il n'est porté sur un tableau d'avancement et s'il ne compte un minimum d'années de services dans la classe ou le grade inférieur.

Art. 7. — Le nombre des inscriptions au tableau sera limité dans des proportions déterminées pour chaque service par règlement d'administration publique.

Si dans le courant de l'année le tableau est épuisé, il peut être complété dans les formes prescrites à l'article suivant.

Art. 8. — Le tableau d'avancement est arrêté annuellement par le Ministre ou par le Chef de service à qui appar-

tient la nomination, après avis d'une commission composée de membres nommés à raison de leurs fonctions et de deux membres, représentants du personnel, pour chaque grade ou emploi ou groupement de grades ou d'emplois.

Les représentants du personnel, tirés au sort annuellement, ne participent à la confection du tableau qu'en ce qui concerne les fonctionnaires de leur grade.

Les délibérations de la commission sont secrètes.

Art. 9. — Le tableau d'avancement est immédiatement rendu public. Dans le délai de quinze jours qui suit cette publication, des réclamations peuvent être adressées par les fonctionnaires intéressés au Ministre, qui statue dans le délai d'un mois et ne peut modifier le tableau que sur avis conforme de la commission instituée par l'article précédent.

Art. 10. — Les dossiers communiqués à la commission chargée de préparer le tableau d'avancement ne contiendront que des pièces administratives.

CHAPITRE IV

Discipline

Art. 11. — Les peines disciplinaires sont :

- 1^o L'avertissement;
- 2^o Le blâme ou la censure;
- 3^o La radiation du tableau d'avancement;
- 4^o L'ajournement d'une promotion à l'ancienneté;
- 5^o Le déplacement disciplinaire;
- 6^o La rétrogradation de classe;
- 7^o La rétrogradation de grade;
- 8^o La mise en disponibilité d'office;
- 9^o La révocation.

Art. 12. — Les deux premières peines sont prononcées par le chef de service compétent, le fonctionnaire ayant été

appelé à fournir ses justifications écrites et à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

Art. 13. — La radiation du tableau d'avancement, l'ajournement d'une promotion à l'ancienneté, le déplacement disciplinaire, la rétrogradation de classe et de grade sont prononcés par le Ministre, après avis d'un conseil de discipline, composé de membres de droit, nommés à raison de leurs fonctions, et de deux fonctionnaires du même service et du même grade que le fonctionnaire déféré, élus annuellement, ainsi que leurs suppléants, par leurs collègues.

Ne peut siéger dans le conseil le fonctionnaire sur le rapport ou la plainte duquel les poursuites disciplinaires ont été décidées.

Le fonctionnaire déféré devant le conseil de discipline peut récuser l'un des membres élus.

Les délibérations du conseil de discipline pour être valables doivent être prises par cinq membres au moins.

Art. 14. — La mise en disponibilité d'office et la révocation sont prononcées par le conseil de discipline prévu à l'article précédent.

Art. 15. — Le fonctionnaire est déféré au conseil de discipline par le Ministre ou par le Chef de service, après une enquête dans laquelle il est invité tant à présenter ses justifications écrites et ses moyens de défense qu'à prendre connaissance de son dossier, conformément à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

Art. 16. — Les formes suivant lesquelles les affaires seront instruites devant les conseils de discipline seront déterminées par règlement d'administration publique.

Art. 17. — Lorsque la peine de la mise en disponibilité d'office ou de la révocation a été requise et non prononcée, le Ministre peut interjeter appel. Le fonctionnaire déféré a

le même droit lorsque la décision intervenue le frappe de l'une de ces deux peines.

Le délai d'appel est de cinq jours ; il court, pour le Ministre, du jour de la décision, et pour le fonctionnaire, du jour de la notification par voie administrative.

Art. 18. — En cas d'appel formé contre une décision portant mise en disponibilité d'office ou révocation, le fonctionnaire est ou demeure suspendu de plein droit.

Art. 19. — L'appel est porté devant un conseil supérieur de discipline, composé d'un président de section au Conseil d'État, président, d'un conseiller d'État en service ordinaire, de deux conseillers à la Cour de cassation et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, désignés annuellement en Conseil des Ministres.

Les membres du conseil supérieur de discipline ne peuvent valablement délibérer qu'au nombre de quatre au moins ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

L'office du ministère public est rempli par un des directeurs du Ministère dont relève le fonctionnaire déféré et qui est désigné pour chaque affaire par le Ministre.

Le secrétaire général ou l'un des secrétaires du Conseil d'État remplit les fonctions de greffier.

Art. 20. — La procédure devant le conseil supérieur de discipline est écrite ; elle est soumise aux formes déterminées par un règlement d'administration publique.

Art. 21. — Il ne peut être passé outre à la décision du Conseil supérieur que par un décret motivé, rendu en Conseil des Ministres sur le rapport du Ministre compétent.

Art. 22. — En cas de cessation collective ou concertée de service, toutes peines disciplinaires peuvent être prononcées sans l'intervention des conseils de discipline et sans l'accomplissement des formalités ci-dessus spécifiées.

Art. 23. — Dans les cas graves et urgents, si l'intérêt du service l'exige, le fonctionnaire peut être suspendu

jusqu'à décision du conseil de discipline, par le Ministre, le chef de service ou les agents de direction ou de contrôle délégués à cet effet.

CHAPITRE V

Dispositions diverses

Art. 24. — Tout fonctionnaire déplacé dans l'intérêt du service et sans que cette mesure ait le caractère d'une disgrâce a droit à une indemnité à raison des frais occasionnés par ce déplacement.

Art. 25. — Les règlements d'administration publique relatifs aux administrations centrales limiteront, pour chacune de ces administrations, les cadres des cabinets de Ministres et de Sous-Secrétaires d'État.

Les fonctionnaires qui seront appelés à faire partie d'un cabinet de Ministre ou de Sous-Secrétaire d'État ne seront maintenus dans les cadres du service auquel ils appartiennent qu'autant qu'ils auront été nommés par arrêté du Ministre ou du Sous-Secrétaire d'État à l'un des postes prévus dans le décret réglementaire et que ce poste aura été nommément spécifié dans l'arrêté. Ils ne pourront recevoir d'avancement qu'en conformité de règlements qui régissent l'administration à laquelle ils appartiennent.

Toutes les autres personnes désignées pour faire partie d'un cabinet de Ministre ou de Sous-Secrétaire d'État n'entreront pas de ce fait dans les cadres de l'Administration.

Art. 26 — Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas :

1^o Aux directeurs généraux, administrateurs, directeurs et sous-directeurs des grands services de l'État, aux directeurs, sous-directeurs, chefs de service des administrations

centrales des Ministères, aux membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire, diplomatique et consulaire, aux préfets, aux secrétaires généraux des préfectures, aux sous-préfets, aux gouverneurs généraux, gouverneurs, lieutenants-gouverneurs et secrétaires généraux des colonies ;

2^o Aux fonctionnaires des corps de contrôle, aux inspecteurs généraux et inspecteurs relevant directement du Ministre ;

3^o Aux agents de la force publique.

Les fonctionnaires compris dans les deux premières parties de l'énumération ci-dessus ne peuvent être révoqués que par décret rendu en Conseil des Ministres.

Art. 27. — Il n'est pas dérogé à la législation sur les emplois réservés aux militaires.

Il n'est pas dérogé non plus, sauf en ce qui concerne le personnel de l'administration centrale, aux lois, décrets et règlements qui ont fixé les conditions de recrutement, d'avancement et le régime disciplinaire du personnel enseignant, scientifique et administratif relevant du Ministère de l'Instruction publique.

Art. 28. — Dans le délai de deux ans, des règlements d'administration publique organiseront les divers corps ou catégories de fonctionnaires en conformité des règles établies par le Titre I de la présente loi, dont ils détermineront les conditions d'application.

Art. 29. — Des règlements d'administration publique détermineront dans quelle mesure et suivant quelles modalités les règles de la présente loi seront applicables aux fonctionnaires des départements et des communes.

Demeureront applicables, en ce qui concerne le personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures, les dispositions de l'article 101 de la loi du 8 avril 1910.

TITRE II

Associations

Art. 30. — Les fonctionnaires autres que les agents de la force publique peuvent s'associer librement entre eux en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels, s'ils font partie du même personnel d'un service public.

Peuvent également s'associer entre eux les fonctionnaires appartenant aux administrations centrales des Ministères, aux administrations départementales et communales y occupant un emploi semblable.

Les associations de fonctionnaires régulièrement constituées ne peuvent s'unir entre elles que si leurs membres appartiennent au même personnel d'un service public ou occupent dans les administrations nationales des emplois semblables.

La même faculté est ouverte aux fonctionnaires des administrations départementales ou communales.

Tout autre union de ces associations et de ces unions d'associations soit entre elles, soit avec d'autres groupements est formellement interdite.

Art. 31. — Les fondateurs de toute association devront déposer les statuts et la liste nominative de ceux qui, à un titre quelconque, seront chargés de l'administration et de la direction.

Ce dépôt aura lieu à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège et, pour le département de la Seine, à la préfecture de ce département.

Ce dépôt sera renouvelé à chaque changement de la direction ou des statuts. Communication des statuts devra être donnée par le préfet ou le sous-préfet au procureur de la République.

La formation des unions d'associations est soumise aux mêmes formalités. Le dépôt de leurs statuts sera en outre accompagné de la liste des associations adhérentes. Toute modification dans la composition de l'union fera l'objet d'une nouvelle déclaration.

Art. 32. — Les associations et les unions d'associations peuvent présenter directement aux chefs de service et aux Ministres, après les avoir soumis aux directeurs et directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant aux intérêts professionnels de leurs membres.

Elles ont le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale. Elles peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives et réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés.

Elles peuvent acquérir à titre onéreux, posséder et administrer :

1^o Les cotisations de leurs membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées.

Ces sommes ne pourront être supérieures à cinq cents francs ;

2^o Le local destiné à l'administration de l'association ou de l'union et à la réunion de ses membres.

Elles ont capacité pour recevoir, conformément à l'article 910 du Code civil, des dons et legs, dont le montant et les revenus ne peuvent être affectés qu'à la création ou à l'entretien des œuvres d'assistance mutuelle définies par l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1898.

Art. 33. — Il est interdit aux associations et aux unions de provoquer les fonctionnaires visés par la présente loi à la cessation simultanée de leurs services.

Art. 34. — Tout membre d'une association peut s'en retirer de tout temps, nonobstant toute clause contraire,

après paiement des cotisations échues et de l'année courante.

Art. 35. — Les infractions aux dispositions des articles 30, 31, 32 et 33 de la présente loi sont poursuivies contre les directeurs ou administrateurs des associations ou unions

Les infractions aux dispositions des articles 31 et 32 sont punies d'une amende de seize à deux cents francs, et, en cas de récidive, d'une amende double.

Les infractions aux articles 30 et 33 sont punies d'une amende de cent à trois cents francs, et en cas de récidive, d'une amende double et d'un emprisonnement de six jours à un an.

Les tribunaux peuvent, en outre, prononcer la dissolution de l'association ou de l'union à la requête du ministère public.

Sont punis d'une amende de seize à trois mille francs et d'un emprisonnement de six jours à un an les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association ou de l'union qui serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Sont punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association ou de l'union dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

L'article 463 du Code pénal et la loi du 26 mars 1891 sont applicables dans tous les cas où la présente loi édicte des pénalités.

Art. 36. — En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association ou de l'union seront dévolus conformément aux statuts ou à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

Art. 37. — Les associations de fonctionnaires actuellement reconnues d'utilité publique sont admises de plein

droit aux avantages et soumises aux sanctions de la présente loi.

Art. 38. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du titre II de la présente loi, notamment la nature et l'étendue des services publics et les catégories d'emplois considérés comme semblables.

Art. 39. — Il n'est en rien dérogé aux lois sur la mutualité.

Art. 40. — Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Historique

CHAPITRE I. — Les Intendants	7
CHAPITRE II. — La Période révolutionnaire	17
CHAPITRE III. — Le Consulat	20

DEUXIÈME PARTIE

Organisation de la Hiérarchie

CHAPITRE I. — Nature du Principe Hiérarchique ..	25
CHAPITRE II. — Effets du Principe Hiérarchique ..	34
§ 1. — Sur les personnes	34
§ 2. — Sur les actes	39
CHAPITRE III. — Avantages du principe hiérarchique.	48
§ 1. — Qualités de l'Administration hiérar- chisée	48
§ 2. — Éloge de l'Administration française	53
CHAPITRE IV. — Inconvénients du principe hiérar- chique	55

	Pages
§ 1. — Quelques conséquences fâcheuses de l'Administration hiérarchisée	55
§ 2. — Abus du fonctionnarisme.....	60
§ 3. — Ingérence de la politique	63

TROISIÈME PARTIE

Les Réformes

CHAPITRE I. — L'élection des fonctionnaires	69
§ 1. — Les diverses réformes envisagées	69
§ 2. — L'élection sous la Révolution	71
§ 3. — Graves défauts du système électif	76
CHAPITRE II. — L'esprit corporatif chez les fonctionnaires	82
§ 1. — Idée générale.....	82
§ 2. — Législation antérieure à 1884	85
CHAPITRE III. — Les Syndicats de fonctionnaires (1884 à 1901).....	89
CHAPITRE IV. — Les Associations amicales	95
§ 1. — Avant la loi de 1901	95
§ 2. — Loi de 1901	97
§ 3. — Attitude de l'Administration supérieure à l'égard des Associations de fonctionnaires	103
§ 4. — Mouvement fédératif des Associations .	106
CHAPITRE V. — Progrès du Syndicalisme chez les fonctionnaires depuis 1904	110
§ 1. — Tendance à transformer les Associations en syndicats	110
§ 2. — Esprit syndicalisme nouveau	114
§ 3. — Projets de Lois sur les Associations de Fonctionnaires	124

CHAPITRE VI. — Le Statut des Fonctionnaires	Pages 130
CHAPITRE VII. — Projets de loi de 1909 et 1910 ...	144

QUATRIÈME PARTIE

Le Principe Hiérarchique doit être la Base des Réformes

CHAPITRE I. — Garanties actuelles des fonctionnaires	155
§ 1. — Situation de droit des fonctionnaires associés	155
§ 2. — Le recours hiérarchique	158
§ 3. — Le recours au Conseil d'État.....	161
CHAPITRE II. — Le statut antihiérarchique	171
§ 1. — Application du droit commun de la loi de 1884	173
§ 2. — Statut élaboré par les Associations de fonctionnaires.....	182
CHAPITRE III. — Le Statut hiérarchique	185
§ 1. — Idée générale	185
§ 2. — Principales dispositions	187
CONCLUSION	197

PITHIVIERS. — IMP. DOMANGÉ ET C^{ie}. — 6610

PITHIVIERS. — IMP. DOMANGÉ ET C^{ie}. — 6640
